

ASIAKIRJAHALLINNON TILA KUUMA-SEUDULLA

Sari Kuha-Kanerva

Tampereen yliopisto
Viestintätieteiden tiedekunta
Informaatiotutkimus ja
interaktiivinen media
Pro gradu -tutkielma
Huhtikuu 2018

Tutkielma on asiakirjahallinnan tutkimusaluetta. Sen tarkoituksena on selvittää, minkälainen asiakirjahallinnon tila on kymmenessä KUUMA -kunnassa. KUUMA – kuntia ovat Hyvinkää, Järvenpää, Kerava, Kirkkonummi, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen, Sipoo, Tuusula ja Vihti.

Tutkielman tarkoituksena on kartoittaa mikä on asiakirjahallinnon nykytilanne kymmenessä KUUMA-seudun kunnassa ja minkälaisia vahvuuksia tai heikkouksia ne kokevat omassa toiminnassaan. Näkevätkö ne tulevaisuudessa joitain sellaisia mahdollisuuksia tai uhkia, jotka voivat vaikuttaa asiakirjahallinnon kehittymiseen. Tavoitteena on saada selville miten asiakirjahallinto on järjestetty kunnittain ja miten se sijoittuu kuntaorganisaatiossa ja onko kunnassa hajautettu vai keskitetty asiakirjahallinnon toimintatapa käytössä.

Tutkimuksen viitekehyksenä on kunnallinen asiakirjahallinto, sitä ohjaavat lait ja arkistolaitoksen ohjeistukset. Tutkimuksessa haastateltiin kymmenen KUUMA-kunnan asiakirjahallinnosta vastaavaa henkilöä. Haastattelut tehtiin kahdeksana käyntihaastatteluna ja kaksi haastattelua tapahtui sähköpostitse. Haastatteluissa kysyttiin haasteltavien taustatietoja ja asiakirjahallinnon tilaa kartoittavat kysymykset pohjautuivat SWOT -analyysin pohjalta tuttuun nelikenttämalliin, jossa arvioidaan organisaatioiden sisäisiä vahvuuksia ja heikkouksia sekä ulkopuolelta tulevia mahdollisuuksia ja uhkia.

Tutkimustulokset osoittavat, että KUUMA-kunnissa ollaan suurimmalta osalta varsin tyytyväisiä oman kunnan asiakirjahallinnon tilaan. Erojakin toki löytyy, mutta pääsääntöisesti kunnat pohtivat asiakirjahallinnossaan samantapaisia asioita. Suomen kunnissa ollaan tänä päivänä kovaa vauhtia siirtymässä sähköiseen asiointiin ja arkistointiin ja se näkyy kunnissa. Myös tuleva sote-uudistus ja valtakunnallinen SAPA -palvelu mietityttävät seurauksineen.

Avainsanat: asiakirjahallinta, asiakirjahallinto, kunnallishallinto, sähköinen asiointi, sähköinen arkistointi

Esipuhe

Haluan kiittää perhettäni kärsivällisyydestä tämän tutkielman tekemisen aikana. Se on kestänyt työn ohessa tehtynä jokusen hetken. Lisäksi haluan kiittää gradu-ohjaajaani Pekka Henttosta kärsivällisestä ohjauksesta. Valmiiksi tuli. Kiitos!

Hyvinkäällä 4.3.2018

Sari Kuha-Kanerva

Sisällys

1	JOHDANTO	3
2	ASIAKIRJAHALLINNON VIITEKEHYS	5
2.1	Keskeiset termit	5
2.2	Lainsäädäntö	11
2.2.1	Perustuslaki	11
2.2.2	Kuntalaki	12
2.2.3	Hallintolaki	12
2.2.4	Julkisuuslaki	13
2.2.5	Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa	14
2.2.6	Arkistolaki	15
2.2.7	KaPA-laki	16
2.3	Arkistolaitoksen ohjeistus	16
3	KIRJALLISUUSKATSAUS	19
3.1	Asiakirjahallinnon tehtävä	19
3.2	Asiakirjahallinnon toiminnot	20
3.3	Kunnallinen asiakirjahallinto	22
3.4	Sähköinen asiointi ja arkistointi	24
4	TUTKIMUSASETELMA	30
4.1	Tutkimustehtävä	30
4.2	Tutkimusmenetelmät	31
5	TULOKSET	40
5.1	Taustatietoja	40
5.2	Asiakirjahallinnon tilan analysointi	42
5.3	Sähköinen arkistointi KUUMA -kunnissa	48
5.4	Asiakirjahallinnon kehittäminen lähitulevaisuudessa	51
5.5	Asiakirjahallinnon kehittäminen pitkällä aikavälillä	53
5.6	Asiakirjahallinnon tila KUUMA – seudulla	54
5.7	KUUMA – yhteistyö	55
6	JOHTOPÄÄTÖKSET	57
6.1	KUUMA-seutu	57
6.2	Asiakirjahallinnon tila	58
6.3	Sähköinen asiointi ja arkistointi	61
6.4	Asiakirjahallinnon kehittäminen	62
6.5	KUUMA-yhteistyö	63
7	YHTEENVETO	64
	LÄHTEET	65
	LIITTEET	

1 JOHDANTO

Asiakirjahallinto on organisaation tuottaman ja vastaanottaman asiakirjallisen tiedon hallintaa. Tämä hallinta tarvitsee mahdollisimman tehokasta ja systemaattista ohjausta ja valvontaa. Suomessa tästä tehtävästä vastaa omalta osaltaan Kansallisarkisto, joka ohjaa ja tukee viranomaisten, näin ollen myös kuntien asiakirjahallintoa ja arkistointia laatimalla määräyksiä, ohjeita, suosituksia ja oppaita.

Asiakirjahallinto on maailman laajuisesti melko tuore tutkimuksen ala ja tutkimusta on tähän mennessä tehty suhteellisen vähän ja Suomessa vielä vähemmän. Suomessa asiakirjahallinnon alalla on tehty joitakin väitöskirjoja, yhtenä esimerkkinä mainittakoon Marjo Rita Valtosen tekemä väitöskirja Tapaustutkimus poliisin esitutkinnan dokumentoinnista: asiakirjahallinnon näkökulma. Alan yliopisto-opetuksen myötä opiskelijoiden tekemiä pro gradu- tutkielmia asiakirjahallinnosta ilmestyy tätä nykyä kuitenkin tasaiseen tahtiin. Koska asiakirjahallinto on suhteellisen nuori tutkimuksen ala, niin nämä gradututkielmat tuovat uutta tietoa asiakirjahallinnosta ja niiden myötä voidaan osaltaan kartoittaa sitä, minkälainen asiakirjahallinnon tila Suomessa on.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää asiakirjahallinnon tila KUUMA-seudulla. Tästä ei ole aiemmin kerättyä tietoa, joten tutkimus toteutetaan primäärisiin aineistonkeruumenetelmiin kuuluvalla haastattelu-menetelmällä. Haastatteluja tekemällä saadaan tietoa, joka selvittää minkälainen on asiakirjahallinnon tila tällä hetkellä KUUMA-seudulla.

Tutkimuksessa keskitytään julkiseen sektoriin ja nimenomaan kunnalliseen asiakirjahallintoon. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää miten asiakirjahallinto toimii tänä päivänä suomalaisissa kunnissa. Tämän toteutan haastattelemalla kymmenen KUUMA-kunnan asiakirjahallinnon ammattilaista. Yritän selvittää mikä on asiakirjahallinnon nykytilanne KUUMA-seudulla. Ja myös sen miten eri tavalla asiakirjahallinto on järjestetty kunnittain. Vai onko edes järjestetty eri tavalla, jos se toistuu kunnasta toiseen samanlaisena.

KUUMA-seudun tämänhetkisestä asiakirjahallinnon tilasta ei ole tutkittua tietoa saatavilla, joten parhaimmalta keinolta asian selvittämiseksi tuntui haastatella

henkilöitä, joilla on näkemys ja tieto siitä miten asiakirjahallinnon tila heidän omassa kunnassaan on järjestetty. Haastatteluja voidaan tehdä käyntihaastatteluina, puhelinhaastatteluina tai sähköpostihaastatteluina. Tätä tutkimusta tehtäessä oli mahdollisuus käydä haastateltavien luona henkilökohtaisesti, joten tutkimusmenetelmäksi valikoitui puolistrukturoitu teemahaastattelu. Muutama kunta kieltäytyi käyntihaastattelusta työkiireisiin vedoten, joten heiltä saatiin vastaukset sähköpostitse.

Syksyn 2016 aikana haastateltiin kymmenen KUUMA-kunnan asiakirjahallinnosta vastaavaa henkilöä. Useimmissa kunnissa haastatteluun osallistui vain yksi henkilö, mutta muutamassa kunnassa haastattelutilaisuuteen tuli parikin henkilöä. Haastattelutilanteet nauhoitettiin ja kunkin haastattelun jälkeen haastattelu kuunneltiin useampaan kertaan ja esitettyihin kysymyksiin tulleet vastaukset analysointiin. Lopuksi annettujen haastatteluvastausten perusteella tehtiin johtopäätökset siitä, minkälainen on asiakirjahallinnon tila tänä päivänä KUUMA-seudulla.

KUUMA-seutu muodostuu pääkaupunkiseudun ympärillä sijaitsevasta kymmenestä kehyskunnasta. KUUMA – kuntiin kuuluvat Hyvinkää, Järvenpää, Kerava, Kirkkonummi, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen, Sipoo, Tuusula ja Vihti. KUUMA-seutu on pääkaupunkiseudun työssäkäyntialuetta ja se kasvaa voimakkaasti sekä väestön että liiketoiminnan kannalta. KUUMA – kuntiin kuuluva Sipoo oli jo toisena vuonna peräkkäin Suomen nopeimmin kasvava kunta.

Tutkimuksen rakenne koostuu teoreettisesta viitekehyksestä jossa tarkastellaan asiakirjahallinnon keskeisiä termejä sekä asiakirjahallintoa säätelevää lainsäädäntöä. Kirjallisuuskatsauksessa pohditaan asiakirjahallinnon tehtävää, sen toimintoja sekä minkälaista on kunnallinen asiakirjahallinto. Lisäksi kirjallisuuskatsauksessa käsitellään sähköistä asiointia ja arkistointia. Viitekehys ja kirjallisuuskatsauslukujen jälkeen esitellään tutkimustehtävä ja tutkimusmenetelmät. Tutkimuksen tulokset ja johtopäätökset esitellään omissa luvuissaan. Tutkimuksen lopussa on vielä yhteenvetoluku.

2 ASIAKIRJAHALLINNON VIITEKEHYS

Luvussa käydään läpi keskeisimpiä asiakirjahallinnon termejä sekä julkista asiakirjahallintoa koskevaa lainsäädäntöä. Luku 2.1 sisältää asiakirjahallinnon keskeistä termistöä. Luvussa 2.2 käsitellään lainsäädäntöä sen vuoksi, koska se määrittelee sen missä järjestyksessä ja miten asiat julkisessa asiakirjahallinnossa tulee hoitaa. Lisäksi luvussa 2.3 tarkastellaan Arkistolaitoksen laatimia ohjeita koskien julkista asiakirjahallintoa.

2.1 Keskeiset termit

Asiakirjan käsitettä voidaan lähestyä monelta kannalta. Arkistolaissa (23.9.1994/831) asiakirja-termillä tarkoitetaan sellaista kirjallista tai kuvallista esitystä tai sähköisesti tai muulla vastaavalla tavalla aikaansaattua esitystä, joka on luettavissa, kuunneltavissa tai muulla tavalla ymmärrettävissä teknisten apuvälineiden avulla.

Viranomaisen lakisääteisten tehtävien hoitamisen seurauksena syntyy asiakirjoja, jotka kytkeytyvät kiinteästi organisaation tai yksikön toimintaan. Ne todentavat toimintaa ja niillä aikaansaadaan oikeusvaikutuksia. Asiakirjoja käytetään tiedon taltioimiseen ja välittämiseen. Hallinnon asiakirjat toteuttavat julkisuusperiaatteen tärkeää tehtävää. Ne ovat merkityksellisiä toteutettaessa oikeusturvaa sekä silloin kun ratkaistaan etuihin ja vastuisiin liittyviä kysymyksiä. Organisaatio tarvitsee asiakirjoja osoittaessaan toimintansa asianmukaisuuden. Asiakirjat myös kertovat yhteiskunnan arvoista. (Lybeck 2006, 13.)

ISO-standardin (SFS-ISO 15489-1, 2007) mukaan asiakirjat ovat sellaista tietoa, jonka organisaatio tai henkilö on itse tuottanut tai vastaanottanut osana lain säättämiä velvollisuuksiaan tai liiketoimintaansa ja jota se säilyttää tietovarantona sekä todisteena.

Kansainvälinen arkistoneuvosto (International Council on Archives, ICA) määrittelee puolestaan asiakirjan olevan minkälaiselle tietovälineelle tahansa tallennettua informaatiota, jonka on tuottanut, vastaanottanut ja jota ylläpitää virasto, laitos, organisaatio tai yksilö hoitaessaan sille lainsäädännöllä määräytyviä velvoitteita tai muutoin tehtäviensä hoidossa. (tässä Lybeck 2006, 16.)

Asiakirjan käsite on asiakirjahallinnan keskeisintä käsitteistöä ja ylivoimaisesti tärkein. Sähköisten asiakirjojen yleistymiseen asti asiakirja pysyi vuosituhansien ajan periaatteessa samanlaisena ja sitä käytettiin hallinnon työvälineenä, jolla siirrettiin ja tallennettiin tietoa itse tietovälineen, kirjoitusalueen suuristakin ulkoisista muutoksista huolimatta. Asiakirjan ollessa kaiken ydin, ”elämänneeste”, on millä tahansa toimintaan tai tekniikkaan liittyvällä muutoksella suuri vaikutus koko asiakirjahallinnan kenttään. (Valtonen 2005, 31–32.)

Arkistolain mukaan viranomaisen eli arkistonmuodostajan on määrättävä toiminnastaan syntyvien asiakirjojen säilytysajat ja – tavat sekä laadittava sitä varten arkistonmuodostussuunnitelma.

Asiakirjahallinto on osa yleishallintoa. Sen tavoitteena on taloudellisuus ja tehokkuus asiakirjojen laatimisessa, säilyttämisessä, käytössä ja hävittämisessä koko niiden elinkaaren ajan. Tämä on ICA:n arkistosanaston määritelmä asiakirjahallinnosta. Kansainvälisen asiakirjahallintoa koskevan ISO -standardin (15489) mukaan asiakirjahallinto on hallinnon osa ja sen tarkoituksena on asiakirjojen tuottamisen, vastaanottamisen, säilyttämisen, käytön ja hävittämisen tehokas ja systemaattinen kontrollointi sisältäen ne prosessit, joiden avulla saadaan talteen ja säilymään asiakirjallinen todistusvoimainen tieto asioiden hoitoon liittyvistä tapahtumista ja toimenpiteistä. (Lybeck 2006, 19.)

Syntyneitä asiakirjoja tarvitaan usein muuallakin kuin vain siinä organisaatiossa missä ne ovat syntyneet. Tällaisia tarvitsijoita voivat olla esimerkiksi yhteistyökumppanit, viranomaiset, kansalaiset, asiakkaat ja toimintaa valvovat tahot. Myös asiakirjojen laatimista, säilyttämistä ja hävittämistä saatetaan edellyttää lainsäädännössä. Tällöin asiakirjahallinnon on ratkaisuihissaan sovittava yhteen eri ryhmien tarpeet ja näkökulmat. Hyvin toimiva asiakirjahallinto perustuu organisaation oman toiminnan tarpeiden soveltamiseen yhteen sen ulkopuolisten vaatimusten kanssa. Asiakirjahallinnon kohteena ovat jo olemassa olevat organisaation asiakirjat ja niiden käsittely, mutta lisäksi asiakirjahallinnon on varmistettava, että toiminta dokumentoituu asianmukaisesti. Tätä varten asiakirjahallinto analysoi toimintaa varmistaakseen, että asiakirjoja syntyy tehtävistä ja tapahtumista silloin, kun niitä voidaan myöhemmin tarvita. (Henttonen 2015, 14.)

Asiakirjahallinto ja arkistotoimi nähdään Suomessa yleisesti niin, että ne ovat toisiinsa liittyviä ja osittain samansisältöisiä toimintoja. Arkistotoimi on laissa määritelty, mutta asiakirjahallinnosta ei tällaista vastaavaa määritelmää ole. Arkistolaissa on kuitenkin maininta asiakirjahallinnosta. Sen 7§:ssä todetaan, että arkistotoimen vaatimukset tulee ottaa huomioon arkistonmuodostajan tieto- ja asiakirjahallinnossa. (Lybeck 2006, 19.)

Sisäisen tiedon arvon ja strategisen merkityksen tunnistavassa organisaatiossa asiakirjahallinto tunnistetaan osaksi tietohallintoa. Tietohallinnon juuret ovat 1990-luvun alussa jolloin se kehitettiin vastaamaan organisaatiossa olevien ulkoisten ja sisäisten tietoresurssien hallinnasta tarkoituksenmukaista teknologiaa soveltaen. (Valtonen 2005, 44–45.)

Arkistotoimi varmistaa sen, että asiakirjat säilyvät käytettävänä, huolehtii asiakirjoihin kohdistuvasta tietopalvelusta, määrittelee asiakirjojen säilytysarvon ja hävittää tarpeettoman aineiston. Arkistotoimen tehtävänä on tukea arkistonmuodostajan tehtävien hoitoa sekä huolehtia, että yksityisillä henkilöillä ja yhteisöillä on oikeus saada tieto julkisista asiakirjoista. Yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeusturva ja tietosuoja on otettava asianmukaisesti huomioon. On varmistettava yksityisten ja yhteisöjen oikeusturvaan kuuluvien asiakirjojen saatavuus sekä se että asiakirjat ovat tutkimuksen tiedon lähteitä. Arkistonmuodostajan tieto- ja asiakirjahallinnossa on otettava huomioon arkistonmuodostajan vaatimukset. (Arkistolaki 1994/831.)

Arkistolaitoksen Arkistowikin mukaan arkistotoimen tehtävänä on suunnitella ja toteuttaa asiakirjatiedon elinkaarihallinta tavalla, joka varmistaa asiakirjojen käytettävyyden ja säilyttämisen. Arkiston muodostuminen on osa arkistonmuodostajan jokapäiväistä toimintaa ja sen on tuettava arkistonmuodostajan toimintaan liittyviä hyvän tiedonhallintatavan vaatimuksia sekä huolehtia tietopalvelusta, joka liittyy asiakirjoihin.

Arkistotoimen piiriin asiakirja tulee heti kun se on laadittu tai saapunut, sillä arkistotoimi on osa asiakirjoja koko niiden elinkaaren ajan. Arkistotoimella on siis selvä asiakirjahallinnallinen ulottuvuus. Arkistotoimen tehtävät eivät siis rajoitu pelkästään niin sanottuun päätearkistoon. (Lybeck 2006, 19.)

Asiakirjahallinta ymmärretään Suomessa kokonaisuutena, joka sisältää sekä asiakirjahallinnon että arkistotoimen. Hyvä asiakirjahallinta tuottaa ja säilyttää alkuperäisiä, luotettavia ja käyttökelpoisia asiakirjoja. Asiakirjahallinnan peruslähtökohtana on jatkuvuus ja elinkaariajattelu toisin sanoen asiakirjan vaiheiden suunnitelmallinen hallinta laatimisesta hävittämiseen tai säilyttämiseen. Asiakirjahallinnan vastuuhenkilöiden tehtävänä on organisaatiolaajuisesti tuoda esiin asiakirjahallinnon näkökulmat ja vaatimukset kaikessa tiedon, informaation ja dokumenttien käsittelyssä. (Valtonen & Henttonen 2011, 221.)

Asiakirjatiedon suunnitelmallisen tuottamisen, käsittelyn ja säilyttämisen yksi osa on asiakirjahallinta, jota tapahtuu sekä organisaatioissa että arkistoissa. Asiakirjahallinnan tehtävänä on toiminnan tukeminen, todistusvoimaisuuden tuottaminen sekä organisaatio- ja kollektiivinen muistin muodostaminen. (Valtonen 2005, 85.)

Sähköinen asiointi on asian hoitamista käyttäen internetissä tarjottua palvelua. Sähköistä asiointia viranomaistoiminnassa koskevan lain (2003/13) tarkoituksena on tietoturvallisuus huomioon ottaen lisätä asioinnin sujuvuutta ja joustavuutta sekä edistää sähköisten tiedonsiirtomenetelmien käyttöä. Lain tarkoittamat menetelmät, joita käytetään sähköiseen tiedon siirtoon, ovat sähköisiä lomakkeita, sähköpostia tai sähköisiin tietojärjestelmiin myönnettyjä käyttöoikeuksia eli kiinteitä teknisiä yhteyksiä tietojärjestelmiin. (Arkistolaitos 2005.)

Sähköisellä asiointilla on vaikutusta siihen miten asiat tulevat vireille, miten ne rekisteröidään, miten niitä käsitellään sekä siihen minkälaiset ovat työvaiheet kun tehtyjä päätöksiä lähetetään eteenpäin. Siirtyminen keskitettyyn kirjaamiseen alentaa kustannuksia, joita järjestelmäkehityksestä aiheutuu, lisäksi se järkevöittää toimintaa ja tehostaa asiakaspalvelua. Sähköinen asiointi perustuu pitkälti asiakaslähtöisyyteen, joten organisaation tarjoaman palvelun yhteyteen tulee asiakkaita varten laatia mahdollisimman selkeät menettelytapaohjeet. Näin toimimalla julkisuuslain edellyttämä avoimuus ja tiedottamisen velvoite toteutuu. (Arkistolaitos 2005.)

Sähköinen arkistointi on suhteellisen uutta viranomaistoimintaa ja se hakee vielä muotoaan. Kun aineistoa säilytetään sähköisesti, tulee ottaa huomioon kolme seikkaa: fyysinen säilyminen, käytettävyys ja eheys. Fyysisellä säilymisellä tarkoitetaan sitä, että tietojen tulee säilyä vahingoittumattomina tallennusvälineestä riippumatta.

Käytettävyydellä taataan tietojen säilyminen käyttökelpoisena ja ymmärrettävänä vaikka tiedostomuodot, ohjelmistot ja laitekannat vaihtuisivatkin.

Eheydellä tarkoitetaan, että tietojen tulee säilyä turvassa valtuudettomilta muutoksilta kaikissa elinkaarensa vaiheissa. Eheyteen liittyy läheisesti myös autenttisuuden eli alkuperäisyyden käsite. (Lybeck 2006, 125.)

TIEKE:n (Tietoyhteiskunnan kehittämiskeskus) mukaan tärkein sääntö sähköisen asioinnin arkistoinnissa on se, että aktiivikäytössä oleva asianhallintajärjestelmä ei ole arkisto. Jos asianhallintajärjestelmissä olevia aineistoja on tarpeellista arkistoida, on niistä tehtävä sellaisia tiedostoja, jotka ovat riippumattomia järjestelmistä ja jotka tallennetaan sellaiseen säilytysmuotoon ja sellaiselle medialle, että niitä voidaan jatkossa käyttää koko aineiston elinkaaren ajan. Elinkaaressa tulee myös erotella asiakirjojen aktiiviajan käyttö ja passiiviajan käyttö. (TIEKE 2005.) Tänä päivänä suositeltava ja kuntien käytössä oleva säilytysmuoto on PDF/A. Se on pitkäaikaissäilytykseen ja arkistointiin tarkoitettu tiedostomuoto ja tällaiset tiedostot ovat yhteensopivia ISO 19005-1 arkistointistandardin kanssa.

SAPA eli sähköisten viranomaisaineistojen arkistoinnin ja säilytyksen palvelukokonaisuus on kehitetty edistämään julkisen hallinnon siirtymistä sähköiseen asianhallintaan ja arkistointiin sekä näiden kehittämistä yhtenä kokonaisuutena. (Valtiovarainministeriö 2016.)

SAPA -palvelun on alusta asti ajateltu perustuvan asiakkaiden tarpeisiin ja niiden hyvään tuntemukseen. Tavoitteena on ollut saada aikaan viranomaisaineistojen sähköiseen säilyttämiseen kokonaistaloudellisesti ajatellen kustannustehokas yhteinen ratkaisu, jota on helppo käyttää, joka on edullinen kokonaiskustannuksiltaan ja joka on julkisen hallinnon toimijoille houkutteleva. Pitkällä tähtäimellä tavoitteena on ollut mahdollistaa viranomaisten aineistojen sähköisen säilyttämisen ja yhteisen asianhallinnan kehittäminen yhtenä kokonaisuutena. (Valtiovarainministeriö 2016, 13.)

Organisaatio voi SAPA – palvelua apua käyttäen huolehtia lakisääteisistä säilyttämisvelvoitteistaan siirtämällä aineiston määräajaksi säilytettäväksi tai pysyväissäilytykseen SAPA -palveluun, jonka tehtävänä on huolehtia, että aineisto saatetaan tarvittaessa sellaiseen tallennusrakenteeseen, jolla on edellytykset pysyvälle

säilyttämiselle. SAPAn tehtävänä on auttaa siirtävää organisaatiota aineiston muodostamisessa siirrettävään muotoon. (Valtiovarainministeriö 2016, 15.)

Tiedonohjaussuunnitelma eli tuttavallisemmin TOS on rinnakkaistermi puhuttaessa sähköisestä arkistonmuodostussuunnitelmasta, eAMS:sta. Tiedonohjaussuunnitelman keskeisin hyöty on automaattisten metatietojen tuottaminen asiakirjatiedolle. Tiedonohjaussuunnitelman tavoitteena on asiakirjatiedon käsittelyn ja hallinnan edellyttämien metatietojen tuottaminen automaattisesti siihen asianhallintajärjestelmään, jossa asiakirjatietoa käsitellään. Tiedonohjaussuunnitelma rakentuu seuraavista osista: luokka, käsittelyprosessinkuvaus, näihin kuuluvat toimenpiteet ja asiakirjatyypit. Asiakirjatiedolle määritellään oletusmetatietoarvot muun muassa julkisuuden, henkilötietoluonteen ja säilytysajan osalta. Tiedonohjaussuunnitelmat ovat metatietomääräyksiä, joita laaditaan tietojärjestelmien taustalle. Tiedonohjaussuunnitelmia laaditaan ja päivitetään varsinkin silloin kun siirrytään sähköisiin käsittelyprosesseihin tai kun tietojärjestelmissä halutaan toteuttaa asiakirjatietojen hallinnan ohjaus automaattisesti ja silloin kun organisaatio haluaa tietojärjestelmiensä täyttävän asiakirjatiedolle määritellyt laatuvaatimukset. (JUHTA 2015, JHS 191.)

Sote-uudistus on saanut alun perin alkunsa vuonna 2005 käynnistyneen kunta- ja palvelurakennemuutoksen pohjalta. Paras -hankkeen tavoitteet olivat varsin moninaisia ja kunnianhimoisia: muun muassa yhdyskuntarakenteen eheyttäminen, palveluiden turvaaminen, menojen hillintä ja tuottavuuden parantaminen. Paras -hankkeesta voidaan katsoa käynnistyneen uudistuslinjan, jonka kaksi keskeistä tavoitetta ovat palvelujen järjestämisen kokoaminen suurempiin yksiköihin sekä toisaalta sosiaali- ja terveyspalvelujen integraatio. Uudistamisen monet vaiheet kertovat, että kyseessä on varsin laaja ja vaikea uudistus. Yksimielisyyden saavuttaminen ja uudistuksen peruslinjoista, kuten rahoitus- ja hallintomallista, on ollut vaikeaa. Keskeisenä kiistakohteenä on ollut myös se, millä tasolla sosiaali- ja terveyspalveluita tulisi järjestää ja mikä on kuntien rooli palvelujärjestelmän kokonaisuudessa. (Nyholm et al. 2016, 271.)

Sote-uudistus ei sinänsä kosketa tämän tutkielman aiheena olevaa asiakirjahallinnon tilaa, mutta tämä uudistus on kuitenkin niin iso asia kunnille ja siihen liittyvä asiakirjahallinto mietityttää kunnissa asiakirjahallintoa hoitavaa henkilöstöä. Sote-

uudistuksella tavoitellaan sosiaali- ja terveystalvelujen hoitamisen siirtämistä kunnilta maakunnille ja tämä myös siirtää näihin liittyvän asiakirjahallinnon pois kunnilta. Sote-uudistuksen pohtiminen nousi esille monessa haastatteluvastauksessa.

2.2 Lainsäädäntö

Suomessa kunnat toimivat itsehallinnollisina yksikköinä. Niillä on sekä niiden itselle ottamiaan tehtäviä että niille lainsäädännöllä määrättyjä tehtäviä. Tästä syystä lainsäädännöllä on suuri merkitys kunnallishallinnossa. Seuraavassa käsitellään kunnallista lainsäädäntöä.

Kunnan hallintoa ja toimintaa koskeva peruslaki on kuntalaki. Kunnan toiminnassa tulee ottaa huomioon myös lukuisia muita säännöksiä. Julkista hallintoa yleisesti koskevia säännöksiä sovelletaan myös kuntiin, jollei kuntalaissa ole säädetty asiasta poikkeusta. Säännökset koskevat pääasiassa menettelyä hallinnossa ja hallintolainkäytössä. Kuntalaki on suhteessa useimpiin hallinnon yleissäädöksiin erityislaki. Sovellettavista yleissäädöksistä tärkeimpiä ovat muun muassa hallintolaki, julkisuuslaki ja arkistolaki (Harjula & Prättälä 2015, 107). Näitä edellä mainittuja sekä perustuslakia, lakia sähköisestä asioinnista viranomastoiminnassa ja lakia hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista käydään läpi tässä luvussa.

2.2.1 Perustuslaki

Perustuslaki on kaiken lainsäädännön perusta. Perustuslaista löytyvät suomalaisen demokratian keskeisimmät pelisäännöt, arvot ja periaatteet. Se myös määrittää kansalaisen yhdenvertaisuusperiaatteet sekä yksilön perusoikeudet ja velvollisuudet.

Perustuslain (1999/731) 12§:ssä säädetään, että asiakirjat ja muut tallenteet, jotka ovat viranomaisen hallussa, ovat julkisia, ellei niiden julkisuutta ole jostain välttämättömästä syystä erikseen lailla rajoitettu. Oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta on Suomessa jokaisella. (Suomen perustuslaki 1999/731.)

2.2.2 Kuntalaki

Uusi kuntalaki on astunut voimaan 1.5.2015, kesken kuntien valtuustojen toimikauden. Useita säännöksiä sovelletaan käytäntöön kuitenkin vasta 1.6.2017 alkaen, jolloin uudet kunnanvaltuustot aloittavat toimintansa. Kuntalaki luo sellaiset edellytykset, että kunnan asukkaiden itsehallinto sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet toteutuvat kunnan toiminnassa. Lailla pyritään edistämään kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä. Kunnan tavoitteena on edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla palveluita. (Kuntalaki 2015/410 1§.) Yhtenä tapana järjestää palveluita asukkailleen taloudellisesti voi olla tuottaa palveluja yhdessä toisten kuntien kanssa. Kuntalain (2015/410) 49§:ssä säädetään, että kunnat ja kuntayhtymät voivat yhteisellä sopimuksella hoitaa tehtäviään yhdessä. Tällaisia julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muotoja ovat muun muassa yhteinen toimielin, yhteinen virka, sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta ja kuntayhtymä. (Kuntalaki 2015/410.)

Kuntalaki on kunnallishallinnon peruslaki. Kunnallishallintoa koskevien säännösten tulee mahdollisimman kattavasti sisältyä kuntalakiin ja sitä koskevien muissa laeissa säädettävien poikkeusten tulisi olla mahdollisimman vähäisiä. Kunnan eri hallintoalojen erityislait syrjäyttävät kuntalain silloin jos kuntalaki on niiden kanssa ristiriidassa. Toisenlaisissa ristiriitatilanteissa hallinnon yleiset säännökset puolestaan syrjäyttävät kuntalain säännökset. Suhteessa näihin kuntalaki on erityislaki. Lakien välisiä suhteita havainnollistaa esimerkiksi hallintolaki, jonka esteellisyysäännöksistä kuntalaissa on muun muassa valtuutettujen osalta poikettu. Käytännössä kuitenkin erityislakia ja yleislakia sovelletaan usein rinnakkain. Esimerkiksi hallintolain esteellisyyden vaikutusta koskevia säännöksiä sovelletaan myös valtuutettuihin, koska tältä osin kuntalaissa ei ole erityissäännöstä. (Harjula & Prättälä 2015, 103.)

2.2.3 Hallintolaki

Laki, joka myös koskee kunnallista asiakirjahallintoa ja siinä tapahtuvaa hallintoasioiden hoitoa on hallintolaki (6.6.2003/434). Tämä laki säätelee hyvän hallinnon perusteet sekä hallintoasioiden hoitoa koskevan menettelyn. Hallintolaki koskee valtion

viranomaisia, kunnallisia viranomaisia ja itsenäisiä julkioikeudellisia laitoksia sekä eduskunnan virastoja ja tasavallan presidentin kansliaa.

Hallintolain (2003/434) toisessa luvussa määritellään hyvän hallinnon perusteet. Tähän lukuun sisältyvät maininnat muun muassa siitä, että viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti ja että viranomaisessa asioidessaan asiakkaalla on oikeus käyttää omaa kieltään. Hallintolain (2003/434) neljäs luku sisältää pykäläiä, jotka koskevat asiakirjan lähettämistä viranomaiselle ja hallintoasian vireille tuloa. Nämä ovat niitä pykäläiä, jotka suoranaisesti koskevat kunnalta asiakirjahallintoa. Hallintolain neljännen luvun pykälät käsittelevät asiakirjan osalta sen sisältöä, lähettäjän vastuuta, sitä mikä katsotaan asiakirjan viralliseksi viranomaiselle saapumispäiväksi sekä myös asiakirjan siirtoa ja täydentämistä. Tässä luvussa käsitellään myös asian vireillepanoa ja vireille tuloa viranomaisessa. (Hallintolaki 2003/434.)

Hallintolain (2003/434) kolmannen osan yhdeksännessä luvussa säädetään myös hallintopäätöksen ja muun asiakirjan tiedoksiannosta. Asiakirjan osalta mainitaan että asiakirja tulee antaa tiedoksi alkuperäisenä tai jäljennöksenä. Jos asiakirjaan liittyy liitteitä, joita ei voida antaa vastaanottajan haltuun, niin hänelle on varattava mahdollisuus tutustua asiakirjoihin viranomaisen itsensä tai haastemiehen luona. Tiedoksiannon yhteydessä tulee ilmoittaa, missä ja milloin asiakirjat ovat nähtävillä. (Hallintolaki 2003/434.)

2.2.4 Julkisuuslaki

Suomessa julkisuusperiaatteen juuret ulottuvat vuoteen 1766, jolloin Ruotsin valtiopäivät hyväksyivät – suomalaisen Anders Chydeniuksen aloitteellisuuden perusteella - julkisuusperiaatteelle perustuvan painovapausasetuksen (Förordning Angående Skrif – och Tryckfriheten). Itsenäisessä Suomessa julkisuusperiaate kirjattiin ensimmäisen kerran kuitenkin vasta 1951 säädettyyn lakiin yleisten asiakirjain julkisuudesta, jonka voimassaoleva julkisuuslaki, oikeammin laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, korvasi 1.12.1999 alkaen. (Mäenpää 2008, 1-2.)

Julkisuuslaki on yleislaki, jota noudatetaan, ellei muualla lainsäädännössä ole säädetty toisin viranomaisten asiakirjojen käsittelystä. Kuten esimerkiksi verotusasiakirjojen käsittelyyn sovelletaan verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettua lakia (1999/1346) (Voutilainen 2012, 58). Julkisuuslakia noudatetaan kunnallisissa

viranomaisissa (JulkL 1999/621 4§). Kunnallisten viranomaisten ryhmään voi kuulua varsin erilaisia elimiä. Yleisimpiä ovat erilaiset virastot (esimerkiksi koulu- tai sosiaalivirasto) ja laitokset, kuten koulu ja teatteri (Mäenpää 2008, 85). Näin ollen siis sivistystoimen alaisuudessa toimivia hallintokuntia koskee myös julkisuuslaki ja hyvä tiedonhallintotapa, joiden mukaan niiden tulee huolehtia siitä, että myös niiden hallussa olevien asiakirjojen tulee olla järjestetty mahdollisimman toimivaksi, häiriöttömäksi ja selkeäksi kokonaisuudeksi. On tärkeää, että myös näiden osalta arkistonmuodostussuunnitelmat ovat selkeitä ja yhdenmukaisia.

Perustuslaissa (1999/731) määrätään, että jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta tai tallenteesta, ellei sen julkisuutta ole rajoitettu. Tähän sisältyy oikeus nähdä ja jäljentää asiakirja samoin kuin oikeus saada suullisesti tai muutoin tieto sen sisällöstä. Tähän liittyen viranomaisen yleinen velvollisuus on tuottaa ja jakaa tietoa. (JulkL 1999/621 20§.) Viranomaisen laatima asiakirja sisältää mm. virkatyönä laadittuja muistioita, lausuntoja, esityksiä, päätöksiä, kertomuksia, rekisterimerkintöjä ja aloitteita. (Mäenpää 2002, 77–83).

Julkisuutta voidaan pitää keskeisenä modernin yhteiskunnan rakenne- ja toimintaperiaatteena, johon kuuluu muitakin laadullisia elementtejä kuin tiedonsaannin oikeus ja mahdollisuus. Muun muassa viranomaisen avoimuus, julkinen keskustelu ja tiedon välitys ovat näitä julkisuuden osatekijöitä. (Mäenpää 2008, 2.)

2.2.5 Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa

Tänä päivänä yhä enenevässä määrin kunnat pyrkivät järjestämään osan palveluistaan niin että kuntalaisilla olisi mahdollisuus sähköiseen asiointiin. Tämän nähdään sekä helpottavan kuntalaisten asiointia että tehostavan kuntien omaa toimintaa. Tähän liittyen on vuonna 2003 säädetty laki sähköisestä asioinnista viranomaisessa, jota on kuitenkin tarkennettu vuonna 2016, koskien lain muutamaa pykälää, muun muassa kirjallisen muodon täyttymistä ja todisteellista sähköistä tiedoksiantoa (Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 2016/13).

Lain tarkoituksena on lisätä sujuvuutta ja joustavuutta sähköisessä asioinnissa sekä tietoturvallisuutta hallinnossa. Laissa säädetään viranomaisten ja näiden asiakkaiden sähköisen asioinnin oikeudet, velvollisuudet ja vastuut. Laissa määritellään viranomaisen velvollisuudet sähköisten palvelujen järjestämisessä sekä siitä miten

saapuneiden sähköisten asiakirjojen kanssa menetellään. Lisäksi laissa määritellään erinäisiä säännöksiä, jotka koskevat muun muassa koneellista allekirjoitusta ja arkistointia.

2.2.6 Arkistolaki

Kunnalliset viranomaiset ja toimielimet kuuluvat arkistolain (1994/831) soveltamisen piiriin. Lain mukaan (1994/831 8§) arkistonmuodostajan on määrättävä tehtävien hoidon seurauksena syntyvien ja tulevien asiakirjojen säilytysajat ja – tavat sekä ylläpitää niistä arkistonmuodostussuunnitelmaa. Arkistonmuodostajat itse voivat päättää määrääjän säilytettävien asiakirjojen säilytysajoista. Niiden on kuitenkin huomioitava, mitä lait ja määräykset sanovat asiakirjojen säilytysajoista (Lybeck 2006, 29).

Arkistolain (1994/831) 9§:n mukaan arkistotoimen järjestäminen kunnassa kuuluu kunnanhallitukselle. Sen tulee määrittää viranhaltija tai toimihenkilö, jonka vastuulla on kunnan arkistotoimi ja arkistonmuodostus sekä huolehtia kunnan pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista. Lain mukaan arkistointia on hoidettava niin, että se tukee arkistonmuodostajan tehtävien hoitamista ja julkisuusperiaatteen noudattamista. Arkistonmuodostajan tieto- ja asiakirjahallinnossa on otettava huomioon arkistotoimen vaatimukset. (Arkistolaki 1994/831, 7§.)

Arkistolaki (1994/831) painottaa suunnitelmallisen arkistonmuodostuksen merkitystä. Lain 8§:n mukaan arkistonmuodostajan tulee määrätä se miten arkistotoimen suunnittelu, vastuu ja käytännön hoito järjestetään. Arkistonmuodostajan tulee määrätä sille tehtävien hoidon seurauksena kertyvien asiakirjojen säilytysajat ja – tavat sekä ylläpidettävä niistä arkistonmuodostussuunnitelmaa. Määrättäessä asiakirjojen säilytysaikoja on huomioitava, mitä niistä on erikseen säädetty tai määrätty. Arkistolaitos puolestaan määrää, mitkä asiakirjat tai niihin sisältyvät tiedot ovat sellaisia että ne tulee säilyttää pysyvästi. Ne asiakirjat, jotka eivät ole pysyvästi säilytettäviä, tulee määrätyn säilytysajan jälkeen hävittää niin, että varmistetaan tietosuojan säilyminen. Nämä asiakirjojen säilyttämiseen liittyvien tietojen tulee käydä ilmi arkistonmuodostussuunnitelmasta.

2.2.7 KaPA-laki

Lain virallinen nimi on laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista (2016/571) ja se astui voimaan 15.7.2016. Lain perimmäisenä tavoitteena on parantaa julkisten palvelujen saatavuutta, laatua, tietoturvallisuutta, yhteen toimivuutta ja ohjausta sekä edistää tehokkuutta ja tuottavuutta julkisessa hallinnossa. Laki sisältää säädökset julkisen hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista, niitä koskevista vaatimuksista, sekä tehtävistä, jotka liittyvät niiden tuottamiseen kuin myös henkilö- ja muiden tietojen käsittelystä. Laki säättää myös oikeudesta ja velvollisuudesta käyttää yhteisiä sähköisen asioinnin tukipalveluja sekä tukipalvelujen käytön edellytyksistä. (Valtiovarainministeriö 2016, KaPA-laki.)

Lain (2016/571) 3§:n mukaan kunnalliset viranomaiset saavat käyttää tehtävissään kaikkia laissa mainittuja tukipalveluja. Näitä yhteisiä sähköisen asioinnin tukipalveluja ovat muun muassa luonnollisen henkilön tunnistuspalvelu, verkkomaksamisen kokoamis- ja hallinnointipalvelu sekä hallinnon karttapalvelu. (KaPA-laki 2016/571.)

2.3 Arkistolaitoksen ohjeistus

Asiakirjojen, jotka kuuluvat kansalliseen kulttuuriperintöön, säilyminen ja käytettävyyden varmistaminen on Suomessa Arkistolaitoksen tehtävä. Nämä tehtävät koskevat erityisesti julkishallinnon asiakirjoja. Arkistolaitos koostuu Kansallisarkistosta ja seitsemästä maakunta-arkistosta. Kansallisarkiston tehtävänä on ohjata ja tukea viranomaisten asiakirjahallintoa ja arkistointia muun muassa laatimalla normeja, määräyksiä, ohjeita ja suosituksia. Se myös antaa seulontapäätöksiä, järjestää alan koulutusta ja ottaa vastaan asiakirjoja pysyväissäilytykseen. Kansallisarkisto myöntää luvan sähköiseen säilyttämiseen, tarjoaa maksutonta neuvontaa ja maksullisia konsultointipalveluja sekä osallistuu asiakirjahallinnon ja arkistotoimen kehittämishankkeisiin (Kansallisarkisto, Palvelut viranomaisille).

Kunnallisen asiakirjahallinnon opas

Yksi esimerkki Arkistolaitoksen ohjaavasta roolista on kunnille, kuntayhtymille ja kunnan liikelaitoksille laadittu Kunnallisen asiakirjahallinnon opas. Sähköisessä muodossa julkaistu opas sisältää lainsäädäntöön perustuvat määräykset sekä suosituksia järkeviksi ja hyödyllisiksi toimintatavoiksi, joiden avulla kuntien arkistonmuodostajat

pystyvät hahmottamaan asiakirjahallintonsa tilan ja saamaan apua asiakirjahallintonsa kehittämiseksi. Oppaassa termillä asiakirjahallinto tarkoitetaan sekä asiakirjahallintoa että arkistointia. Asiakirjahallinnon piiriin kuuluvat niin paperiset kuin sähköisetkin asiakirjat. Oppaassa käsitellään sekä sähköiseen asiakirjahallintoon siirtyminen että perinteinen manuaalinen asiakirjahallinto. Oppaan on laatinut Kansallisarkiston asettama työryhmä. (Arkistolaitos 2011, Kunnallisen asiakirjahallinnon opas, esipuhe.)

Kunnallisen asiakirjahallinnon oppaassa selvitetään kuntien, kuntayhtymien ja kunnan liikelaitosten arkistonmuodostajille arkistolaitoksen ja muiden viranomaisten antamia määräyksiä siitä miten asiakirjahallintoa tulisi hoitaa. Määräykset ovat arkistolainsäädäntöön ja sen arkistolaitokselle antamiin valtuuksiin perustuvia ohjeita tietyistä kunnallisen asiakirjahallinnon asioista. Kuntien asiakirjahallinto sisältää tällä hetkellä sekä paperiasiakirjat että sähköiset asiakirjatiedot. Siirryttäessä sähköiseen asiakirjahallintoon liittyy se hyvin usein uuden tietojärjestelmän käyttöönottoon tai olemassa olevan tietojärjestelmän päivittämiseen sekä prosessien ja toiminnan kehittämiseen. Myös sähköisen asiakirjahallinnon aikakaudella vastuu asiakirjahallinnon tehtävistä säilyy aina kunnalla, myös asiakirjahallinnon tehtäviä ulkoistettaessa. (Arkistolaitos 2011, Kunnallisen asiakirjahallinnon opas, tiivistelmä.)

Asiakirjatiedon elinkaaren hallintaa (asiakirjan rekisteröinti, arkistointi ja seulonta) suunniteltaessa, on otettava huomioon asiakirjahallinnon vaatimukset (muun muassa Arkistolaitoksen antamat määräykset, ohjeet ja suositukset) sekä lainsäädännön vaatimukset, jotta hyvä tiedonhallintatapa ja julkisuusperiaate toteutuvat. Kunnallisen arkistonmuodostajan tehtävänä on laatia arkistonmuodostussuunnitelma sekä ohjeistus asiakirjahallinnon suunnittelun, velvollisuuksien ja käytännön hoidon periaatteista. Kunnallisen arkistonmuodostajan tulee hävittää asianmukaisesti tarpeettomat asiakirjatiedot, joiden säilytysaika on jo päättynyt. Arkistolaitoksen pysyvään säilytykseen määräämät asiakirjatiedot on säilytettävä pysyvästi. Säilyttämiseen ja hävittämiseen kuuluvat asiakirjahallinnon vaatimukset käsittävät myös sähköisessä muodossa olevaa asiakirjatietoa. Pysyvästi säilytettävien asiakirjojen säilyttäminen ainoastaan sähköisessä muodossa edellyttää arkistolaitoksen säilytysmuotoa koskevaa seulontapäätöstä. (Arkistolaitos 2011, Kunnallisen asiakirjahallinnon opas, tiivistelmä.)

Kunnallinen asiakirjahallinnon opas sisältää ohjeita koskien muuttuvaa toimintaympäristöä (tähän sisältyy sähköinen asiakirjahallinto), asiakirjahallinnon

organisointia, asiakirjatiedon elinkaaren hallintaa sekä pysyvästi säilytettävän asiakirjatiedon säilyvyyteen ja käytettävyyteen. Lisäksi oppaassa on otettu esille asiakirjahallinnon johtoa ja tietohallintoa liittyvää ohjeistusta.

Arkistolaitoksen laatiman Kunnallisen asiakirjahallinnon oppaan lisäksi muun muassa Kansallisarkisto tarjoaa julkisen hallinnon organisaatioille palveluita, jotka tukevat niiden sähköistä toimintaympäristöä sen kehittämisessä ja pysyvässä sähköisessä säilyttämisessä. Näitä palveluita ovat ohjaus, neuvonta, koulutus, konsultointi ja seulontapäätökset. Arkistolain (1994/831) mukaan arkistolaitos tekee päätökset siitä, mitkä asiakirjatiedot tulee säilyttää pysyvästi ja mikä on pysyvästi säilytettävien tietojen säilytysmuoto. Asiakirjatiedot, jotka syntyvät sähköisesti tulee säilyttää sähköisessä muodossa niin pitkältä ajalta kuin niitä on saatavissa sähköisinä. Paperimuotoinen säilytys on poikkeus. Viranomaisten paperiasiakirjojen massadigitointi on eräs Kansallisarkiston tavoite. Tällä pyritään parantamaan pysyvästi säilytettävien asiakirjojen käytettävyyttä (Kansallisarkisto, Julkisen hallinnon sähköiset palvelut).

3 KIRJALLISUUSKATSAUS

Tässä luvussa käsitellään asiakirjahallintoa yleisesti sekä sen ajankohtaisia asioita että tilannetta ylipäänsä Suomessa ja maailmalla. Luvussa 3.1 kerrotaan yleisesti asiakirjahallinnon tehtävästä. Lähteenä on käytetty Suomen Standardisoimisliiton SFS:n standardia ISO 15489-1 Tieto ja dokumentointi. Asiakirjahallinto. Osa 1: Yleistä. Standardissa käytetään termiä liiketoiminta laajassa merkityksessä, joka ei rajoitu kaupalliseen toimintaan, vaan kattaa myös julkisen hallinnon sekä aatteellisen ja yleishyödyllisen toiminnan. Tehdyssä tutkielmassa käytetään liiketoiminta-sanana sijasta termiä organisaatio, joka tässä tutkielmassa kuvaa mielestäni paremmin julkisen sektorin toimintaa. Luvussa 3.2 kerrotaan asiakirjahallinnon toiminnoista Valtosen ja Hentosen artikkelin pohjalta teoksessa Ote informaatiosta (2010). Luvussa 3.3 käsitellään kunnallista asiakirjahallintoa ja luvussa 3.4 käsitellään sähköistä asiointia ja arkistointia.

3.1 Asiakirjahallinnon tehtävä

Asiakirjahallinto ja arkistotoimi ovat osittain päällekkäisiä tehtäväalueita. Asiakirjahallinto kontrolloi toiminnassa tuotettavia ja tarvittavia asiakirja-aineistoja. Organisaation hallinto ja päämäärätoiminnot edellyttävät sen omien menettelytapojen ja tietojärjestelmien dokumentointia (Valtonen 2005, 72). Kirjassa Vuodesta sataan – sähköisten asiakirjojen hallinta ja säilyttäminen (2009, 81) asiakirjahallintoon kuuluviksi tehtäviksi ovat määritelty asiakirjojen vastaanottamiseen, tuottamiseen, kirjaamiseen ja rekisteröintiin, käsittelyyn ja jakeluun liittyvät toiminnot.

ISO-standardin mukaan asiakirjahallinto on toiminto, joka liittyy oleellisesti julkishallintoon. Tätä toimintoa ohjaa arkistolaki ja kansallinen arkistolaitos. Julkishallinnon ensisijaisena tavoitteena on palvella hallinnon ja tutkimuksen vastuullisuus- ja todennettavuusvaatimuksia, vaikka viranomaisten toiminnan tukeminen on myös yksi arkistolain määrittelemistä arkistotoimen tavoitteista. Asiakirjahallinnossa on tunnistettava organisaation toimintaan ja toiminnan dokumentointiin vaikuttava normiympäristö. Liiketoiminnan erilaisten muotojen ja tarpeiden lisäksi juuri normiympäristö on tekijä, jonka seurauksena asiakirjahallinnon käytännön sovellutukset ja menetelmät ovat erilaiset julkisella ja yksityisellä sektorilla

ja eri toimialoilla toimivissa organisaatioissa. Julkisella sektorilla kansallinen lainsäädäntö on organisaatioiden keskeinen normiympäristö, kun taas yksityisellä sektorilla on organisaatioita, joiden asiakirjahallinnossa kansainvälisten standardien käytäntöjen rooli on tärkeämpi. (ISO 15489–1, 2.)

Asiakirjahallinto ohjaa sekä asiakirjahallinnon vastuuhenkilöiden että jokaisen organisaation tehtävissä asiakirjoja laativan tai käyttävän toimintaa. Tieto, jota asiakirjat sisältävät, on organisaation pääoma ja sen arvokas resurssi. Jotta asiakirjat säilyisivät todisteena toiminnasta, on tärkeää organisaatioille ja yhteiskunnalle, että asiakirjoja hallitaan systemaattisesti. Asiakirjahallinta tuottaa organisaation tehtävistä tietovarannon, joka tukee myöhempiä tehtäviä ja organisaation päätöksentekoa, sekä varmistaa toiminnan todennettavuuden ja vastuullisuuden nykyisille ja tuleville intressiryhmille (ISO 15489-1, 10).

Organisaation tehtävien yhtenä osana on asiakirjojen laatiminen, vastaanottaminen ja käyttäminen. Tukeakseen organisaationsa jatkuvuutta, ollakseen normiympäristönsä vaatimusten mukainen ja huolehtiakseen toiminnan todennettavuudesta ja vastuullisuudesta, organisaation olisi laadittava ja ylläpidettävä alkuperäisiä, luotettavia ja käytettävissä olevia asiakirjoja. Myös asiakirjojen eheys on turvattava niin kauan kuin ne ovat olemassa. Arkistotoimen tarkoituksena on taata asiakirjojen käytettävyys ja säilyminen, huolehtia asiakirjoihin kohdistuvasta tietopalvelusta, määritellä asiakirjojen säilytysarvo ja hävittää tarpeeton aineisto. Arkistonmuodostajan tieto- ja asiakirjahallinnossa tulee ottaa huomioon arkistotoimen vaatimukset. (Vuodesta sataan 2009, 81.)

3.2 Asiakirjahallinnon toiminnot

Arkistot yhteiskunnan toimiva muisti – kirjassa Jari Lybeck ym. määrittelevät asiakirjahallinnon toiminnoiksi tiedon tuottamisen, tiedonsiirron ja kopioinnin, ajankohtaiseen aineistoon kohdistuvan tietopalvelun, julkisuus- ja salassapitonäkökohdat, tietoturvallisuuden. Lisäksi kirjassa mainitaan toimintoja, jotka he näkevät sekä asiakirjahallinnolle että arkistotoimelle yhteisiksi. Tällaisia toimintoja ovat arkistokelpoisuus ja tallennusmediat, tietojärjestelmien suunnitteluun osallistumisen, rekisteröinnin, arvonmäärittelyn, arkistoinnin ja määräajan säilytettävien asiakirjojen hävittämisen. (Lybeck 2006, 20.)

Asiakirjatiedon vaihtuvat toiminnalliset, juridiset ja kulttuuriset statukset sekä muuttuvat käyttö- ja säilyttämisympäristöt tekevät asiakirjahallinnasta monipuolista. Asiakirjatiedon elinkaarihallinta sisältää monia erilaisia toimenpiteitä, pitkävaikutteisia valintoja ja päätöksiä. Sähköisten ja digitaalisten aineistojen hallinta on huomattavasti haastavampaa ja tarvitsee monipuolisempaa osaamista kuin paperiasiakirjojen ja –arkistojen hallinta. (Valtonen & Henttonen 2010, 220.)

Kirjassa Ote informaatiosta Valtonen ja Henttonen määrittelevät asiakirjahallinnan menetelmiksi asiakirjahallinnan suunnittelun, arvonmäärityksen ja seulonnan sekä järjestämisen, luetteloinnin ja kuvailun. Lisäksi mainitaan myös metatietojen liittämisen ja asiakirjatiedon säilyttämisen. (Valtonen & Henttonen 2010, 220–231.)

Asiakirjahallinnan keskeinen ja välttämätön työväline on suunnittelu. Monimuotoiset ja lukuisat asiakirjat, jotka ovat toiminnallisesti ja taloudellisesti merkittäviä velvoittavat edellyttävät tietoista ja suunnitelmallista hallintaa ja valvontaa. Arkistojen ei vain voida antaa syntyä ja kerääntyä. Suunnittelematon sähköinen asiakirjamaailma johtaa nopeasti epäjärjestykseen. Asiakirjahallinnan suunnittelumetodologiat pohjautuvat tavallisesti organisaation toimintaprosessien analyysiin. (Valtonen & Henttonen 2010, 220–221.)

Asiakirjatiedon arvonmääritys ja seulonta ovat vaativia ja vastuullisia tehtäviä. Arvonmäärityksen, asiakirjatietojen laadun, arvon ja määrän ongelmallisuus on tunnusomainen piirre asiakirjahallinto- ja arkistoammateille. Arvonmäärityksessä analysoidaan ja arvioidaan asiakirjatietojen arvoa talouden ja toiminnan, yksilön, yhteisön ja yhteiskunnan kuin myös tutkimuksen ja kulttuurin kannalta. Näiden avulla pyritään tunnistamaan sekä aineistojen määräaikaisten säilyttämistarpeet organisaation tehtäväprosessien kannalta että pitkäaikaiset ja pysyvät säilytystarpeet myöhempien kulttuuristen ja muiden tarpeiden kannalta. Tehokkaasti toteutetun arvonmäärityksen seurauksena voidaan tarpeettomaksi arvioitu aineisto hävittää mahdollisimman nopeasti. (Valtonen & Henttonen 2010, 223.)

Suomessa on 1940-luvulta alkaen seurattu Ruotsin esikuvan mukaista arkistokaavaa järjestämis- ja luettelointityön pohjana. Kaavamalli jaotteli asiakirjat niiden ulkoisen tehtävän mukaan, esimerkiksi pöytäkirjat, luettelot ja kirjeet. Arkistokaavan pohjalta laaditut arkistoluettelot noudattavat suoraan hyllyllä olevaa asiakirjojen fyysistä järjestystä. Arkistoaineiston kuvailutoiminta käynnistyi jo 1970-luvulla Yhdysvalloissa mallinaan kirjastoissa käytössä olleet kuvailukäytännöt. Vuonna 1996 näyttäytyi

Suomen ensimmäinen asiakirjojen luettelointi- ja kuvailustandardi, joka pohjautui kansainvälisiin esikuviin. Suomalaisessa kuvailustandardissa keskeisessä osassa ovat itse kuvailutasot; aineiston ja sen tuottajan erottaminen toisistaan. Arkistollinen kuvailu sisältää kontekstin esittäminen. Arkistonmuodostajan kuvailu on oleellinen ja tärkeä osa hakemistietoja. (Valtonen & Henttonen 2010, 225–227.)

Sähköisessä asiakirjahallinnassa perinteinen kuvailu on saanut rinnalleen metatietojen yhdistämisen asiakirjatietoihin. Sähköisten asiakirjojen ominaisuudet – sisällön, rakenteen ja asiayhteyden kokonaisuus – tulee, päinvastoin kuin paperimaailmassa, eksplisiittisesti eli selvästi ilmaista ja dokumentoida. Sähköiseen asiakirjahallintaan kuuluu erottamattomana osana metatietojen hallinta. Asiakirjan elinkaaren kaikissa vaiheissa ja erilaisissa toimintaympäristöissä metatieto on se, mikä mahdollistaa asiakirjojen laatimisen, rekisteröinnin, luokittelun, käytön, säilyttämisen ja hävittämisen. (Valtonen & Henttonen 2010, 227.)

Sähköiset aineistot ja – järjestelmät ovat suurimmat haasteet asiakirjatiedon säilyttämiselle. Perinteisten aineistojen säilyttäminen on yksinkertaista ja turvallista, kun asiakirjojen säilytysvälineet ja – tilat ovat asianmukaiset ja asiakirjat on laadittu arkistokelpoisia materiaaleja käyttäen. Ylipäänsä sähköinen säilyttäminen on sitä helpompaa ja halvempaa mitä lyhyemmät säilytysajat ovat kysymyksessä. Organisaatioiden yleisenä ongelmana pidetään datan pitkäaikaissäilytystä. Yleisin pitkäaikaissäilytyksen toimintasuunnitelma on migraatio. Fyysisessä migraatiossa tiedot kopioidaan uudelle tallennusvälineelle vanhan magneettinauhan tai muun välineen muuttuessa iän myötä epäluotettavaksi. Loogisessa migraatiossa tiedot muutetaan muotoon, jossa uudet ohjelmistot pystyvät niitä käyttämään. (Tough & Moss 2006; Peterson et al. 2007, tässä Valtonen & Henttonen 2010, 229–230.)

3.3 Kunnallinen asiakirjahallinto

Kunta-sana tarkoittaa Suomen oikeudessa kuten yleiskielessäkin useimmiten pelkästään paikallista itsehallintoyhteisöä, perustuslaissa ja kuntalaissa tarkoitettua kuntaa. Kunnallinen itsehallinto on perimmäiseltä merkitykseltään nimenomaan oikeudellinen käsite. Kunnat ovat monista keskeisistä yhteiskunnallisista tehtävistä huolehtivia palvelulaitoksia ja hallintolaitoksia, jotka monin tavoin osallistuvat käytännön elämänmenoon (Heuru & Mennola & Ryyänen 2011, 23).

Perustuslaki määrittelee asiakirjat ja muut tallenteet, jotka ovat viranomaisen hallussa, julkisiksi, jollei niiden julkisuutta ole erikseen välttämättömien syiden nojalla rajoitettu lailla. Suomessa jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Heurun (2003, 246) mukaan viranomaisen asiakirja voi olla viranomaisen tai sen palveluksessa työskentelevän laatima, viranomaisen toimeksiannon perusteella laadittu tai viranomaiselle asian käsittelyä varten, muuten sen toimialaan tai tehtävään kuuluvassa asiassa toimitettu asiakirja. Kunnissa järjestetty asiakirjahallinto ja arkistonmuodostus tähtäävät siis näiden edellä mainittujen asiakirjojen säilyvyyteen ja saatavuuteen. Sen perusteella minkälaista alkuperää viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ovat, ne jaetaan kahteen ryhmään: viranomaisen laatimiin ja viranomaiselle toimitettuihin asiakirjoihin (Mäenpää 2002, 80).

Kunnallishallinnon arkistonmuodostus on rakentunut pitkän aikaa ja rakentuu yhä pöytäkirjojen varaan. Kunnallishallinnossa viime vuosina on suuntauksena ollut lautakuntien vähentämisen ja päätöksenteon siirtäminen alaspäin yksittäisille viranhaltijoille. Tällaisessa tapauksessa tietoja, jotka aikaisemmin sisältyivät toimielinten pöytäkirjoihin, tulee etsiä viranhaltijoiden päätöspöytäkirjoista. (Lybeck 2006, 95.)

Kuntien toimielimissä arkistonmuodostus tapahtuu näiden organisaatioiden tehtävien ja ominaisuuksien pohjalta. Kunnallishallinto on hierarkkinen kokonaisuus. Arvokkain tieto ei välttämättä löydy aina ylimmän päättävän elimen arkistosta. Kunkin organisaation hallussa voi olla paljon sellaista tietoa mitä ei ole saatavissa missään muualta.

Arkistonmuodostussuunnitelmien päivitystarve on ilmeinen myös sähköisen asioinnin tuomien muutosten osalta; ennen kaikkea asioinnissa syntyvien asiakirjojen ja tietoaineistojen käsittelytavat, säilytysmuodot ja – ajat tulee ratkaista. Samalla arkistonmuodostussuunnitelmaa voidaan käyttää välineenä määriteltäessä sähköisessä asioinnissa syntyvien aineistojen julkisuutta, henkilötietojen suojaamista ja tietoturvaa. Asian kokonaisvaltaisuudesta johtuen on kohtuutonta odottaa, että kirjaaja tai arkistonhoitaja yksin voisi ratkaista sähköisen asioinnin asiakirjahallinnolliset prosessit. Tässäkin työssä tarvitaan eri tahojen välistä yhteistyötä. Asiakirjahallinnon ammattilaisella on oltava kuitenkin valmiudet kertoa, mikä hänen näkökulmastaan on keskeistä. (Tikkanen 2002, 205.)

3.4 Sähköinen asiointi ja arkistointi

Sähköisen asioinnin yleistyminen luo tarvetta asioiden vireilletulon kehittämiseen, käsittelyyn ja säilyttämiseen osana valmisteluprosessia. Koska sähköisessä asiointissa rekisteröintiä vaativien asioiden määrä selvästi kasvaa, tulisi lisääntyneen työmäärän rationalisoimiseksi toimintoja automatisoida mahdollisimman laajasti. Mahdollisuuksien mukaan myös itse valmisteluprosessia tulisi yksinkertaistaa. Tietyt sähköisen asioinnin vireillepanoon kuuluvat toiminnot, kuten sähköisen asiakirjan eheyden ja alkuperäisyyden varmistaminen, edellyttävät lisäksi erityistä huomiota ja kurinalaisuutta. Asiat on myös pystyttävä liittämään osaksi niiden jatkokäsittelyä vireillepanotavasta tai formaatista riippumatta. Tämä on haastava tehtävä. (Tikkanen 2002, 201–202.)

Sähköiset asiointipalvelut voivat olla myös hyvin eriasteisia; mitä vuorovaikutteisimmista asiointitapahtumista on kyse, sitä vaativammaksi niiden suunnittelu muodostuu. Ratkaistaviin kysymyksiin kuuluukin esimerkiksi se, miten käsitellään eri muodoissa vireille tulleita asioita (aineistot voivat olla sähköisessä tai paperimuodossa tai niillä voi olla elinkaarensa aikana erilaisia säilytysmuotoja, myös eri käsittelyvaiheisiin saattaa liittyä eri muodossa olevia aineistoja) tai miten keskitettyä tai hajautettua sähköisen asioinnin vireillepanon tarkistus- ja avaustoimenpiteiden tekeminen on. Sähköisessä asiointissa on kyse uudesta toiminnosta, jolla on vääjäämättä vaikutusta asiankäsittelyprosesseihin ja viranomaisen toimintaan. Tällöin perinteiset lähtökohdat tulee arvioida uudelleen. Yksiselitteistä vastausta esimerkiksi kirjaamisen keskittämisen tai hajauttamisen puolesta on vaikea antaa, koska tapauskohtaisesti joudutaan punnitsemaan käytössä olevan tekniikan, toiminta- ja toteutustapojen, asiantuntemuksen ja valmiuksien sekä esimerkiksi tietopalveluun liittyvien tarpeiden asettamia reunaehdoja. Sinänsä kirjaamisen tarpeellisuuden osalta on tapahtumassa selvä paradigman muutos myös arkistolaitoksessa. (Tikkanen 2002, 202.)

Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosastolla on julkaistu suositus sähköisten asiointipalvelujen teknisestä toteuttamisesta. Viitearkkitehtuurin tavoitteena on luoda säädösten, standardien ja suositusten vaatimukset täyttävä ja teknologiasta riippumaton yleinen sähköisen asioinnin toteuttamismalli, jossa on huomioitu myös sähköisen asioinnin vaikutus asiakirjahallintoon ja arkistointiin. (Tikkanen 2002, 203.)

Arkistolaitokselle on annettu arkistolaissa (1994/831) oikeus määritellä, mitkä asiakirjat ja tiedot ovat kansallista kulttuuriperintöä tai ovat muuten pitkän aikaa tai pysyvästi säilytettäviä. Tiedoista, jotka säilytetään pysyvästi, on niiden eheys, alkuperäisyys ja käytettävyys turvattava erityisesti sähköisessä toimintaympäristössä. Tämä edellyttää jo tietojärjestelmien suunnittelu- ja käyttöönottovaiheessa tapahtuvaa järjestelmissä olevien tietojen käsittelyn sekä niiden säilytysaikojen ja –muotojen suunnittelua sekä sen että järjestelmien ominaisuudet mahdollistavat mm. tarpeettoman tiedon tehokkaan hävittämisen. (Tikkanen 2002, 199.)

Kanadassa on tutkittu sähköisten asiakirjojen säilytysjärjestelmien käyttöönottoa haastattelemalla seitsemäätoista julkisen sektorin työntekijää, jotka työskentelivät joko suuressa lääninhallituksessa tai suuressa kaupunginhallituksessa. Tutkimuksen tulokset osoittavat, että monet asiat ovat yhteisiä asiakirjahallinnon ja tietojärjestelmien alalla, tosin asiakirjojen säilytysjärjestelmien ainutlaatuisuus ja erikoisluonne edellyttävät hieman toisenlaista huomioon ottamista. Tutkimuksessa kävi ilmi, että sähköisten asiakirjajärjestelmien käyttöönotto on monimutkainen prosessi ja on tärkeää, että käyttäjät sitoutuvat järjestelmien kehittämiseen ja toteuttamiseen. Myös tieto- ja asiakirja-alan asiantuntijoilla on merkittävä rooli järjestelmien kehittämisessä. Tutkimuksessa kävi lisäksi ilmi, että tietojärjestelmien teorioiden kurinalaisuus soveltuu selvittämään ja ennakoimaan sähköisten asiakirjojen säilytysjärjestelmien kehittämistä ja toteuttamista (Pan 2017, 95).

SAPA – palvelu

Suomessa on puhuttu jo pitkään sähköiseen asiointiin siirtymisestä ja nyt se näyttäisi vihdoin ja viimein olevan kunnolla toteutumassa. Projekti on ollut oletettua hitaampi ja onkin pohdittu miksi sähköisten asiointipalvelujen toteuttaminen on osoittautunut oletettua vaativammaksi ja aikaa vievemmäksi. Tikkanen arvio artikkelissaan Näkemyksiä sähköiseen asiointiin (Arkistoyhdistyksen julkaisuja 8), että toteutuksen hitauteen on vaikuttanut muun muassa se, että verkkopalveluja on kehitetty virastojen toimintastrategiasta irrallaan, julkinen verkkopalvelukonsepti on puuttunut, verkkolomakkeiden suunnittelua koskeva yhteistyö on ollut puutteellista, viranomaisten välinen tietojen yhteiskäyttö verkon kautta on ollut riittämätöntä, yhteispalvelujen mahdollisuuksia on hyödynnetty niukasti ja että sähköinen varmentaminen on otettu odotettua hitaammin käyttöön (Tikkanen 2002, 209). Syitä tuntuu siis olevan vallan

monia. Tikkanen jatkaa artikkelissaan, että paradoksaalista kyllä, sähköisen asioinnin, asiankäsittelyjärjestelmien käyttöönoton ja sähköisen arkistoinnin arvioitua hitaampi yleistyminen julkishallinnossa on tarjonnut arkistolaitokselle aikaa reagoida käytettävissä olleiden voimavarojen rajoissa. Sähköinen asiointi tai laajemmassa mielessä viranomaisten siirtymien sähköiseen asiankäsittelyyn ja arkistointiin on asettanut ja tulee edelleen asettamaan lukuisia haasteita muun muassa arkistolaitoksen normiannolle ja ohjaus- ja koulutustoiminnalle. Sähköisen hallinnon aivan keskeinen perusedellytys on, että myös tiedon elinkaaren loppupää on turvattu (Tikkanen 2002, 210).

Suomessa sähköiseen asiointiin siirtyminen on takkuillut ja niin on takkuillut myös sähköisen arkistoinnin kehittäminen. Vuonna 2014 Valtiontalouden tarkastusvirasto on laatinut tarkastuskertomuksen sähköisen arkistoinnin edistämisestä. Tarkastuksessa tuli esille, että hallinnossa syntyvän asiakirjatiedon sähköinen säilyttäminen ei ole monista kehittämistoimista huolimatta käynnistynyt kunnolla. Varsinkin kun huomioidaan, että valtionhallinnon asiakirjoista suuri osa on ollut digitaalisessa muodossa jo neljännesvuosisadan, tilanne on huolestuttava. SAPA-palvelu eli sähköisten viranomaisaineistojen arkistoinnin ja säilytyspalvelukokonaisuus pyrkii olemaan kustannustehokas ja helppokäyttöinen, julkisessa hallinnossa syntyvien määrääjän ja pysyvästi säilytettävien viranomaisaineistojen sähköisen säilyttämisen palvelu. SAPAa hyödyntäen julkisen hallinnon organisaatio pystyy huolehtimaan lakisääteisistä säilyttämisen velvollisuuksistaan sekä tehostaa hallinnon aineiston avoimuutta ja hyödynnettävyyttä. SAPAn tavoitteena on helpottaa julkisen hallinnon siirtymistä sähköiseen asianhallintaan ja arkistointiin sekä näiden kehittämistä yhtenä kokonaisuutena.

Mikkelin malli

Tehdyissä tutkimushaastatteluissa toistui useampaan kertaan termi Mikkelin malli. Tähän lienee syynä se, että Mikkeli on ollut edelläkävijöitä sähköisen asioinnin ja asianhallinnan käyttöönotossa sekä sähköisessä pitkäaikaissäilyttämisessä.¹

¹ Tiedot Mikkelin mallista on saatu sähköpostitse Mikkelin kaupungin tietopalvelusihteeriltä (29.12.2017, 11.2.2018).

Niin sanotussa Mikkelin mallissa tavoitteena on ollut toiminnan sähköistäminen asiakkaalta arkistoon. Tämä ei kuitenkaan toteudu ilman toimivaa tiedonohjaussuunnitelmaa. Toteutukseen tarvitaan sellainen malli, joka palvelee loppukäyttäjää. Pitää myös huomioida, että kaikki käyttäjät eivät ole asiakirjahallinnan ja arkistotalan ammattilaisia, joille tiedonohjaus- ja Sähke-määritykset ovat arkipäivää. Mikkeliissä tavoitteena on ollut myös sähköistää kokoukset ja luopua paperisten esityslistojen postituksesta. Tavoitteeseen on kuulunut myös kehittää sellainen toimintatapa, joka palvelee tietojen rekisteröintiä ja säilyttämistä uudella järjestelmällä ja on loppukäsittelijälle selkeä. Tärkeimpiä tavoitteita olivat myös uuden tehtävuokituksen käyttöönotto ja käyttäjäystävällisen tiedonohjaussuunnitelmarakenteen laatiminen.

Tavoitteisiin pääsemiseksi tiedonohjaussuunnitelmat päätettiin tehdä ensisijaisesti asiankäsittelyjärjestelmässä käsiteltävistä asiakirjoista. Asiankäsittelyjärjestelmän käyttöönotossa panostettiin toimintatapojen muuttamiseen sähköistä maailmaa tukeviksi. Käyttöönotto tapahtui vaiheittain. Ensimmäisenä vaiheena oli tiedonohjaussuunnitelmien laadinta ja ylläpito, joka alkoi syksyllä 2014. Seuraavina vaiheina olivat asianhallinnassa uusien asioiden avaaminen pelkästään sähköiseen muotoon sekä kokoushallinnassa sähköisten esityslistojen ja muiden sähköisten kokoustyökalujen käyttöönotto. Käyttöönotto eteni siis vaiheittain ja keväällä 2016 Mikkelin kaupunki sai Arkistolaitokselta sähköisen säilyttämisen luvan.

Sähköisen säilyttämisen luvan saamisen jälkeen huomio asianhallinnan sähköistämisessä on Mikkeliissä ensisijaisesti kiinnittynyt viranhaltijapäätösten tekijöiden osalta sähköisen toimintatavan vakiintumiseen ja uusien käyttäjäryhmien mukaan saamiseen. Toimielinpäätöksenteon osalta Mikkeliissä on keskitytty uusien sähköisten toimintatapojen edistämiseen, testaukseen ja käyttöönottoon, kuten muun muassa sähköiseen pöytäkirjantarkastukseen. Nämä toiminnot on tarkoitus aloittaa kuluvan vuoden aikana. Lisäksi Mikkeliissä on testattu uusien aineistojen tuomista järjestelmään. Käytännössä Mikkeliissä ollaan tällä hetkellä tilanteessa, jossa laajennetaan käyttöä ja toteutetaan uusia integraatioita.

Käyttöönotto eteni vaiheittain ja välillä täytyi pysähtyä pohtimaan, miten tästä jatketaan eteenpäin ja miten joku esille tuleva pulma ratkaistaan. Pohdintaa aiheutti ainakin se, että miten tiedonohjaussuunnitelmasta saataisiin tehtyä mahdollisimman

käyttäjäystävällinen. Lisäksi mietittiin tehtäväluokituksen tasoa ja mahdollisia toiminnan muutoksia.

Tehdessään omaa tiedonohjaussuunnitelmaansa (TOS) Mikkeli käytti pohjana kuntien yhteistä tehtäväluokitusta. Siitä rakennettiin yhteinen TOS -malli, jota voi varioida tarpeen mukaan. TOS – rakennetta ylläpidetään vain asiankäsittelyssä ja sähköisessä arkistossa, jotka ovat tiedonohjausjärjestelmän työkaluja.

Sähköinen arkistointi

Paperisilla asiakirjoilla on perinteisesti kolme elinkaaren vaihetta; aktiivivaihe, passiivivaihe ja historiallinen vaihe. Arkistointi vaiheita on perinteisesti kaksi; lähiarkisto ja päätearkisto. Näin on myös sähköisillä asiakirjoilla. Lähinnä sähköisten asiakirjojen yhteydessä on tullut esille myös termi ”middle archive” (keskimmäinen arkisto). Pohjoismaissa toimineen työryhmän NAT:in (The Nordic Archive Terminology) mukaan tämä termi on käytössä lähinnä Pohjoismaissa. Ruotsissa on tehty tutkimusta siitä kuinka käsite ”middle archive” liittyy nykyiseen arkistointiteoriaan ja käytäntöön nimenomaan Ruotsissa (Klared, 2015). Tutkimuksen tulosten mukaan ”middle archive” on otettu käyttöön ratkaisuna sähköisten asiakirjojen hallintaan liittyviin ongelmiin. Ruotsissa arkistoviranomaiset valvovat julkisia virastoja varmistamalla että ne säilyttävät ja pitävät arkistonsa saatavilla. Ruotsalaisen arkistolain mukaan julkiset virastot ovat vastuussa asiakirjoistaan siihen asti kunnes muodollinen siirto päätearkistoon tapahtuu. Koska tälle ei ole mitään ennalta sovittua määräaikaa, niin jotkin julkiset virastot säilyttävät jopa vuosisatoja vanhoja asiakirjoja. Tämä on tutkimuksen mukaan yksi syy sille miksi julkiset virastot ja kunnat tarvitsevat ”middle archive”:n tai muun sähköisen arkiston asiakirjoille ennen siirtoa päätearkistoon (Klared 2015, 151). Lisäksi tutkimuksesta saatujen tulosten mukaan on myös edelleen jatkettava keskustelua siitä kuinka tuo uusi termi liittyy nykyiseen arkistoalan teoreettiseen, oikeudelliseen ja hallinnolliseen ympäristöön.

Sähköposti

Eräs sähköiseen asiointiin ja arkistointiin liittyvä ongelmallinen asia asiakirjahallinnon kannalta on sähköposti. Sähköpostien määrä jatkaa edelleen kasvuaan ja sen epäviralliseksi koettu ulkoasu tai sähköpostien viranomaisten tehtäviin liittyvän asiakirjallisen luonteen tunnistamattomuus johtavat helposti laiminlyönteihin niiden

käsittelyssä, kirjaamisessa ja arkistoinnissa. Sähköpostiviestien arvioiminen on niin paljon haasteellisempaa kuin perinteisten paperisten asiakirjojen arvon määrittäminen.

Vellino & Alberts (2016) ovat tutkineet sähköpostien arviointia automaattisen luokittelun avulla. Tutkimuksen tavoitteena on ollut tutkia kuinka automaattinen luokitus voi auttaa organisaation työntekijöitä ja arkistonhoitajia arvioimaan sähköpostien merkitystä organisaatiossa. Tutkimuksen tuloksia analysoidessaan he saivat selville, että sellaisilla seikoilla kuin viestin lähettäjän tai vastaanottajan henkilöllisyydellä ei ollut merkitystä. Sillä sen sijaan on merkitystä minkälaista tekstiä sähköpostit pitävät sisällään. Vellinon & Albertsin tutkimuksen kaltaisilla tutkimuksilla on merkitystä, sillä sähköpostiliikenne antaa yhä enenevässä määrin haasteita sähköiselle asiakirjahallinnalle. Tehdyn tutkimuksen mukaan automaattiset menetelmät sähköpostien analysoimisessa tarjoavat merkittävää apua organisaatioille sähköpostiviestien arvioinnissa esimerkiksi pitkäaikaissäilytystä varten. Tutkimuksesta saatujen johtopäätösten mukaan tällainen sähköpostien arvon arviointi on haastava tehtävä, mutta se on tärkeä askel laadukkaiden ja autenttisten tietojen säilyttämiseen ja saatavuuteen. (Vellino & Alberts 2016, 309.)

Kaiken kaikkiaan

Nyt tehty tutkimus käsittelee kunnallista asiakirjahallintoa, joten suomalaista julkishallintoa ja erityisesti kunnallishallintoa käsittelevällä kirjallisuudella on merkitystä tutkielman kannalta. Kunnallinen asiakirjahallinto on tänä päivänä kovaa vauhtia sähköistymässä ja sähköistä asiointia ja arkistointia käsittelevällä ohjeistuksella on iso merkitys kunnille niiden suunnitellessa toimintaansa. Kunnat kaipaavat muun muassa ohjeistusta siihen miten sähköpostien kanssa menetellään, ovatko ne arkistointikelpoisia ja mitkä sähköpostien liitteet olisi saatava talteen.

SAPAn kaltaisten palveluiden päämääränä on auttaa kuntia sähköisen asianhallinnan ja arkistoinnin käyttöönottamisessa. Lisäksi se pyrkii palveluiden keskittämällä mahdollisimman kustannustehokkaaseen toimintaan. Kun joku kunta on keksinyt hyvät ratkaisut siihen miten sähköistymisen tiellä edetään, niin toiset kunnat mielellään ottavat oppia näistä edelläkävijäkunnista, tällaisena esimerkkinä toimii muun muassa niin kutsuttu Mikkelin malli.

4 TUTKIMUSASETELMA

Tässä luvussa määritellään tutkimuksen tavoitteet ja kerrotaan se miten tutkimus toteutettiin. Luvussa 4.1 käsitellään tutkimustehtävää. Ja luvussa 4.2 esitellään tutkimuksen toteutus.

4.1 Tutkimustehtävä

Tutkielman tavoitteena on selvittää, millainen on asiakirjahallinnon tila KUUMA-seudulla tällä hetkellä. Tavoitteena on myös tutkia miten KUUMA – seudun asiakirjahallinnon tila myötäilee valtakunnallista asiakirjahallinnon tilaa.

Tutkimusongelma jakautuu kahteen tutkimuskysymykseen:

1. Mikä on asiakirjahallinnon nykytilanne kymmenessä KUUMA-seudun kunnassa? Minkälaisia vahvuuksia tai heikkouksia ne tuntevat omassa toiminnassaan. Suunniteltaessa tulevaisuutta joko lyhyellä tai pitkällä aikavälillä näkykö tulevaisuudessa joitain sellaisia mahdollisuuksia tai uhkia, jotka voivat vaikuttaa asiakirjahallinnon kehittymiseen.
2. Miten asiakirjahallinto on järjestetty kunnittain? Miten se sijoittuu kuntaorganisaatiossa, minkä toimielimen alla se missäkin kunnassa toimii. Onko kunnassa hajautettu vai keskitetty asiakirjahallinnon toimintatapa käytössä.

Tutkimuksessa haastatellaan kaikkien kymmenen KUUMA-kunnan asiakirjahallinnosta vastaavia henkilöitä ja heillä on mahdollisuus kertoa miten he oman kuntansa asiakirjahallinnon tilan näkevät. Onko asiakirjahallinnon ulkoisessa ympäristössä näkyvissä joitakin sellaisia mahdollisuuksia tai uhkia, jotka saattaisivat vaikuttaa kunnalliseen asiakirjahallintoon.

Ensimmäiseksi tutkimuksessa kartoitetaan kaikkien kymmenen KUUMA-kunnan taustatietoja, sen jälkeen analysoidaan eri kuntien asiakirjahallinnon tilaa kartoittamalla vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia. Tutkimuksessa tarkastelun alla on myös alueen sähköisen arkistoinnin tila, asiakirjahallinnon kehittäminen sekä lähi- että

vähän kauempana tulevaisuudessa ja tutkitaan myös millaista mahdollista asiakirjahallinnon yhteistyötä KUUMA-seudulla tehdään.

4.2 Tutkimusmenetelmät

Tutkimustehtävänä on selvittää millainen on asiakirjahallinnon tila KUUMA –seudulla tällä hetkellä. Koska asiasta ei ole aiempaa tietoa, niin tutkimuksen lähestymistavaksi valikoitui kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimustapa, jonka tavoitteena on pyrkiä ymmärtämään jotain tiettyä ilmiötä.

Laadullinen tutkimus

Pääsääntönä voidaan pitää, että mitä vähemmän ilmiöstä on tiedossa, sitä todennäköisemmin kysymykseen tulee ainoastaan kvalitatiivinen tutkimus. Laadullinen tutkimus mahdollistaa ilmiön ymmärtämisen eli sen ymmärtämisen, mitä ilmiö käsittelee. Tämän pohjalta voidaan kehittää teorioita, jotka selittävät ilmiöitä sekä hypoteeseja ja oletuksia siitä, miten ilmiö toimii. Laadullinen tutkimus on avain ilmiön ymmärtämiseen ja sitä kautta teoretisoimiseen. (Kananen 2015, 71.)

Laadullisessa tutkimuksessa aineistonkeruumenetelmiä on monia erilaisia. Kananen jakaa laadullisen tutkimuksen aineistonkeruumenetelmät sekundäärisiin ja primäärisiin menetelmiin (Kananen 2017, 82). Kerätty tutkimusaineisto on hänen mukaansa primääri silloin kun osa aineistosta kerätään kyseessä olevaa tutkimusongelmaa varten. Tällaisia primäärisiä aineistonkeruumenetelmien päätyyppejä ovat havainnointi, haastattelut ja kyselyt. Primääriaineisto on ilmiön ratkaisua varten kerättyä tietoa, josta tutkija puristaa ulos ratkaisun. Muita laadullisen tutkimuksen aineistonkeruumenetelmiä ovat muun muassa etnografia, omaelämäkerrat, toimintatutkimus ja muistelutyö. Eskola ja Suoranta toteavat kirjassaan Johdatus laadulliseen tutkimukseen, että edellä mainitut aineistonkeruumenetelmät menevät osittain päällekkäin: haastattelua käytetään etnografisessa tutkimuksessa, toimintatutkimus pitää sisällään valmiiden aineistojen käyttöä, haastatteluja ja havainnointia (Eskola & Suoranta 2008, 84).

Haastattelututkimus

Tutkimusta suunniteltaessa mietittiin millä menetelmällä tutkimus toteutettaisiin. Vaihtoehtoina olivat kyselytutkimus tai puolistrukturoitu teemahaastattelu. Molemmissa

tutkimusmenetelmissä tuntui olevan hyvät ja huonot puolensa. Näitä puolia punnittaessa päädyttiin toteuttamaan tutkimus teemahaastattelumenetelmällä. Tehtäessä haastattelututkimusta tutkija tai haastattelija esittää kysymyksiä suoraan vastaajalle, esimerkiksi puhelimitse tai kasvotusten. Haastattelulomake ja kyselylomake ovat jossain määrin samankaltaisia. Kyselylomakkeen on kuitenkin toimittava omillaan, ilman haastattelijan apua (Vehkalahti 2014,11). Koska tutkimusta tehtäessä oli mahdollista käydä haastateltavien luona, niin päädyttiin toteuttamaan tutkimus teemahaastatteluilla.

Haastattelun etu on ennen kaikkea se, että se on joustava. Haastattelija voi toistaa kysymyksen, oikaista väärinkäsityksiä, selventää ilmausten sanamuotoa ja käydä keskustelua haastateltavan kanssa. Haastattelun tekee joustavaksi se, että kysymykset voidaan esittää sellaisessa järjestyksessä kuin tutkija katsoo järkeväksi. Haastattelun tavoitteena on kerätä mahdollisimman paljon tietoa jostain tietystä asiasta. Tällaisessa tilanteessa on järkevää antaa haastattelukysymykset tai aiheet haastateltaville jo hyvissä ajoin etukäteen. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 85.)

Haastattelu edellyttää haastattelijan ja haastateltavan välistä vuorovaikutustilannetta, joka perinteisesti tapahtuu kasvotusten. Haastatteluja voidaan tehdä myös puhelimitse ja yhä suuremmassa määrin myös internetin välityksellä, käyttäen apuna verkkokameraa ja mikrofonia. Videoneuvottelu on myös yksi keino, mutta se edellyttää ohjelmistoa ja järjestelyjä, joista aiheutuu kustannuksia ja se edellyttää myös osaamista. Videoneuvottelujen käyttömahdollisuudet eivät ole kaikkien saatavilla. (Kananen 2015, 145.) Tätä tutkimusta tehtäessä päädyttiin tekemään haastattelut käyntihaastatteluina.

Haastattelut on yleensä jaettu sen mukaan kuinka valmiita tai sitovia kysymykset ovat joko strukturoituihin tai strukturoimattomiin haastatteluihin. Näiden välimaastoon sijoittuu puolistrukturoidut haastattelut, joille on tyypillistä, että jokin haastattelun näkökohta on lyöty lukkoon, mutta ei kuitenkaan kaikkia. Teemahaastattelu on tunnetuimpia puolistrukturoiduista haastattelumuodoista ja siinä käydään läpi samoja teemoja ja aihepiirejä, mutta kysymysten muotoilu ja järjestys voi vaihdella. (Haastattelu – tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus 2005, 11.)

Teemahaastattelu on yksi laadullisen tutkimuksen yleisimmin käytetyistä aineistonkeruumenetelmistä. Teemahaastattelussa käytetään teemoja ja haastatteluja. Aineistonkeruu tapahtuu aina tutkijan ja tutkittavan vuorovaikutussuhteessa (Kananen 2015, 142). Kirjassa Teemahaastattelu Hirsjärvi ja Hurme toteavat että

teemahaastattelussa on kaikkein keskeisintä se, että kovin yksityiskohtaisten kysymysten sijaan haastattelu etenee ennalta suunniteltujen keskeisten teemojen varassa. Tällainen vapauttaa haastattelun ja tutkittavien ääni tulee paremmin kuuluviin. Teemahaastattelu huomioi, että ihmisten tulkinnat asioista ja heidän asioille antamansa merkitykset ovat keskeisiä. (Hirsjärvi & Hurme 2011, 48.)

Tämän tutkimuksen haastattelut voidaan jossain määrin nähdä myös asiantuntijahaastatteluina. Asiantuntijahaastattelu tarkoittaa yleisimmin tilannetta, jossa haastateltavien odotetaan kertovan tietoja tutkittavasta ilmiöstä tai prosessista. Kiinnostuksen kohteena ei ole ensisijaisesti asiantuntija sinänsä, vaan henkilöltä pyritään saamaan ulos tietoa, jota hänellä oletetaan olevan. Valittaessa haastateltavia se perustuu joko heidän institutionaaliseen asemaansa tai muuhun osallisuuteensa prosessissa, joka on tutkimuksen kohteena (Haastattelun analyysi 2010, 373).

Strategia

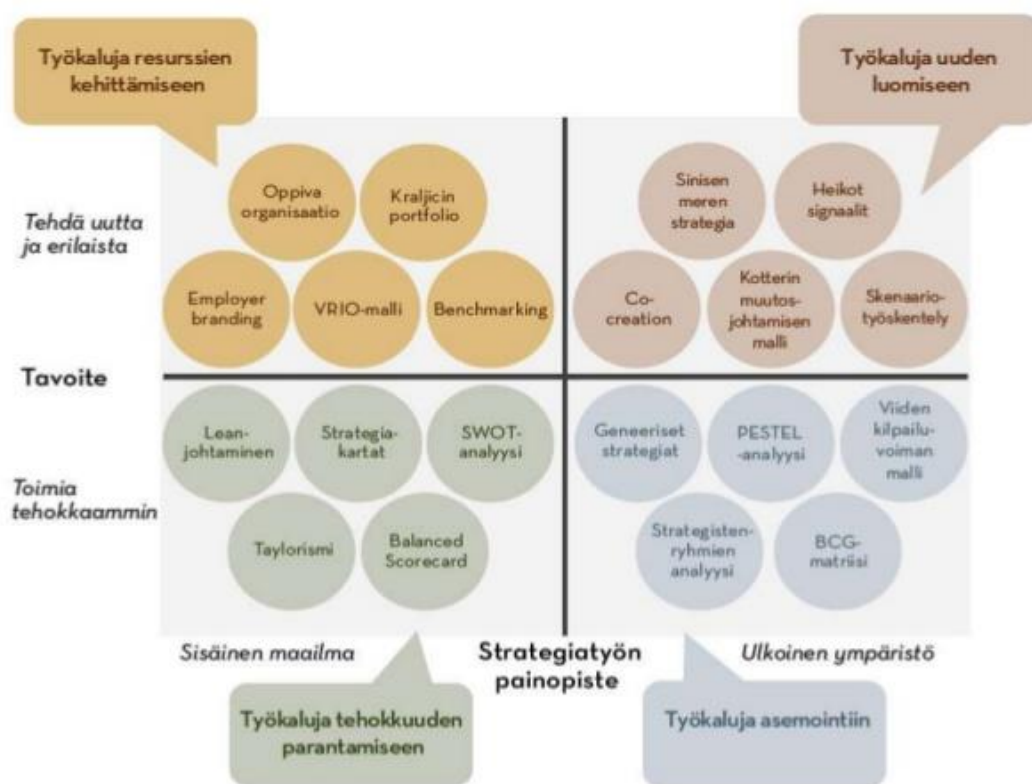
Tehdyssä tutkimuksessa kunnallista asiakirjahallintoa arvioitiin SWOT -analyysistä tutun nelikentän avulla. SWOT -analyysi on eräs monista strategisen johtamisen työkaluista, joiden tavoitteena on toiminnan tehostaminen ja mukauttaminen ympäristön tarpeisiin. Haastattelukysymysten laadinnassa käytettiin apuna SWOT -nelikenttää, jossa organisaation sisäiset asiat jaetaan vahvuuksiin ja heikkouksiin ja organisaation ulkoinen ympäristö mahdollisuuksiin ja uhkiin.

Strategiaa voidaan pitää suunnitelmana, jolla pyritään pääsemään haluttuun päämäärään. Strategia on niiden päätösten ja toimenpiteiden joukko, joka avulla yritys pyrkii menestymään tulevaisuudessa. Sen avulla yritys valitsee itselleen tietoisien ja tavoitteellisen suunnan muuttuvassa ympäristössä. Hyvä strategia luo organisaatiolle suunnan ja merkityksen sekä identiteetin. Lisäksi se tuo työntekijöiden toimintaan johdonmukaisuutta. Tavoitteiden saavuttaminen pitkällä aikavälillä tarkoittaa liike-elämässä taloudellista menestystä. Julkisella sektorilla tai voittoa tavoittelemattomissa organisaatioissa strategian onnistumista ei aina mitata taloudellisesta näkökulmasta vaan muiden tavoitteiden täyttymisenä (Vuorinen 2013, 15).

Strategiaa laadittaessa voidaan pohtia oman yrityksen / organisaation ulkopuolisia uhkia ja mahdollisuuksia sekä sisäisiä heikkouksia ja vahvuuksia. Näin saadaan kokonais käsitys siitä missä tilanteessa organisaatio on tällä hetkellä ja mihin suuntaan

se on tulevaisuudessa menossa. Tällainen strateginen ajattelu sopii siis hyvin myös julkiselle sektorille tehtäessä pitkän aikavälin suunnitelmia tulevaisuuden toiminnan suhteen.

Strategiatyötä tehdään yleensä strategiatyökalujen avulla. Tero Vuorisen Strategiakirjassa nämä työkalut jaetaan neljään pääryhmään sen mukaan mikä on organisaation tavoite ja strategiatyön painopiste tarkasteluhetkellä. Strategiset työkalut jakautuvat resurssien kehittämisen, uuden luomisen, tehokkuuden parantamisen ja asemoinnin ryhmiin.



Kuvio 1. Strategiset työkalut (Vuorinen 2013, 33)

Strategiatyökalujen käytöstä on se hyöty, että organisaatio ymmärtäisi entistä paremmin ympäristöään ja sen tarjoamia mahdollisuuksia ja mahdollisia uhkia. Tästä olisi myös hyötyä tulevaisuuteen katsomisessa. Lisäksi se hyödyttäisi organisaatiota itsetuntemuksensa lisäämisessä sekä asiakkaiden tuntemuksessa.

SWOT -analyysi

Tutkimukseen sisältyvien haastattelukysymysten laatimisen pohjana käytettiin eräältä osin SWOT – analyysiä. Idea tähän saatiin pohdittaessa minkälaisilla, ikään kuin itsearvioinnin työkaluilla asiakirjahallinnon nykytilaa voitaisiin arvioida. Vertailtaessa erilaisia itsearvioinnin menetelmiä päädyttiin lopulta SWOT – analyysiin.

Vaikka SWOT – analyysi perinteisesti mielletään yritysmaailmaan ja strategiseen johtamiseen kuuluvaksi strategiatyökaluksi, jonka avulla pyritään parantamaan yrityksen tehokkuutta, niin voidaan sitä tästä huolimatta käyttää myös itsearvioinnin työkaluna julkisella sektorilla.

SWOT -analyysissä organisaation strategista asemaa käsitellään vertailemalla sen sisäisiä vahvuuksia ja heikkouksia kilpailuympäristön tuottamiin uhkiin ja mahdollisuuksiin. SWOT – analyysia on sovellettu johtamisen lisäksi myös muilla tieteenaloilla. Mallin alkuperäisestä kehittäjästä tai keksimisajankohdasta ei ole yksimielisyyttä. (Vuorinen 2013, 88.)

SWOTin osa-alueista S (vahvuudet) ja W (heikkoudet) ovat organisaation sisäisiä asioita, O (mahdollisuudet) ja T (uhat) toimintaympäristöön kytkeytyviä aiheita. Sisäiset asiat ovat niitä, jotka ovat tässä ja nyt, ulkoiset asiat tulevaisuudessa esiin tulevia haasteita. SWOT- analyysin tarkoituksena on saada aikaan ensin analyysiä ja analyysin jälkeen valintoja ja toimintasuunnitelmia. Asioiden listaaminen SWOT – analyysiin on aina subjektiivinen valinta. Tietyt asiat saattavat olla samanaikaisesti sekä vahvuuksia että heikkouksia. (Vuorinen 2013, 88–89.)

	+	-
Sisäinen ympäristö	S Vahvuudet	W Heikkoudet
Ulkoinen ympäristö	O Mahdollisuudet	T Uhat

Kuvio 2. SWOT – taulukko

KUUMA -seutu

KUUMA -seutu muodostuu pääkaupunkiseudun ympärillä sijaitsevasta 10 kehyskunnasta. KUUMA -kuntiin kuuluvat Hyvinkää, Järvenpää, Kerava, Kirkkonummi, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen, Sipoo, Tuusula ja Vihti.



Kuvio 3. KUUMA -seutu

KUUMA-kuntien yhteenlaskettu väkimäärä on noin 313 900 asukasta. Yhden KUUMA-kunnan koko on keskimäärin 40 000 asukasta. Yksi on 30 000 asukkaan kunta ja muutama on noin 20 000 asukkaan kuntia. Pornainen on joukon pienin kunta 5 000 asukkaalla. Hyvinkään on puolestaan joukon suurin kunta ja siellä oli vuonna 2016 noin 47 000 asukasta (KUUMA-seutu 2016, tiedot päivitetty vuoden 2016 tilastoiksi).

KUUMA-kuntien joukkoon kuuluu myös Suomen nopeimmin kasvava kunta Sipoo. Sipoon vuoden 2016 kasvuprosentti asukasluvussa oli +2,5 %, kun se koko maan tasolla oli keskimäärin n. 0,3 %. Sipoon väkiluku kasvoi vuoden 2016 aikana kaikkiaan 501 henkilöllä. Sipoo oli Suomen nopeimmin kasvava kunta jo toisena vuonna peräkkäin (Sipoo Ajankohtaista, 3.2.2017).

KUUMA -seudulle on hyvät liikenneyhteydet. Useat moottoritiet sekä kehäväylä Hangosta Porvooseen ovat maantieverkostona. Rautateistä päärata, Kerava-Lahti-oikorata sekä rantarata kulkevat alueen halki. Helsinki-Vantaan lentokenttä on noin 20–30 minuutin päässä, samoin Helsingin satamiin on vain noin puolen tunnin matka.

KUUMA-seutu on voimakasta muuttovoitto- ja kasvualuetta ja se kuuluu pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueeseen. Seudulla olevista työpaikoista 2/3 on palvelualoilla. Muita työllistäviä aloja ovat metalliteollisuus, logistiikka ja kuljetus. KUUMA-seudun työttömyysprosentti on maan alhaisimpia.

KUUMA-seudun luonto on hyvin monipuolista. Tuusulanjärvi on valtakunnallisesti arvokas lintuvesi ja sen pohjoisosa on suojeltua Natura-aluetta. Tuusulanjärven ympäristö on myös taiteilija- ja kulttuurihistoriallisesti tunnettu. Kirkkonummen ja Sipoon luonto on hyvin merellistä. Alueella virtaa Keravajoki, joka tarjoaa mahdollisuuksia kalastukseen ja melontaan. Joen varrelle sijoittuu harvinainen suojeltu lehtomaisema, Lemmenlaakso. Nurmijärven Palojoella ja Pornaisten Mustijoella on kulttuurimaisemaltaan omaleimaiset kosket. Hyvinkäällä sijaitsee puhtaasta ilmastaan tunnettu Sveitsin ulkoilualue ja aikoinaan Hyvinkäällä toimi tästä syystä maailmanlaajuisesti tunnettu keuhkoparantola jossa mm. venäläinen runoilija Anna Ahmatova kävi hoidettavana.

Aineiston keruu ja analyysi

Suunniteltaessa tehtyä tutkimusta mietittiin ketkä KUUMA-kunnissa olisivat ne henkilöt, jotka osaisivat parhaiten vastata haastattelukysymyksiin koskien kunkin kunnan sen hetkistä asiakirjahallinnon tilaa sekä osaisivat arvioida mihin suuntaan ollaan asiakirjahallinnon osalta tulevaisuudessa menossa. Haastateltaviksi valikoituivat ne henkilöt, jotka kussakin kymmenessä KUUMA -kunnassa olivat vastuussa kyseisen kunnan asiakirjahallinnosta. Tutkimusta varten tehtiin kaikkiaan kahdeksan käyntihaastattelua ja kahdelta haastateltavalta saatiin vastaukset sähköpostilla. Kaksi käyntihaastattelusta kieltäytynyttä kuntaa vetosi työkiireisiin ja toimitti vastaukset kysymyksiin sähköpostitse.

Tehtyjen haastatteluiden jälkeen kukin haastattelu litteroitiin ennen seuraavaa haastattelua. Haastattelut kuunneltiin nauhalta useampaan kertaan ja ydinkohdat vastauksista kirjoitettiin ylös. Kun kaikki haastattelut oli tehty ja sähköpostivastaukset

saatu, vastauksia alettiin yhdistää ja vertaamaan sen mukaan miten kussakin kunnassa toimitaan.

Kirjassa Haastattelun analyysi Marja Alastalo ja Maria Åkerman kuvailevat, että asiantuntijahaastatteluille on tyypillistä, että aineiston keruu ja analyysi kietoutuvat usein yhteen (2010, 373). Tähän on syynä se, että asiantuntijahaastatteluissa on tavanomaista räätälöidä haastattelurunko sen mukaan ketä haastatellaan. Tällöin haastatteluihin on välttämätöntä valmistautua analysoimalla muuta dokumenttiaineistoa tai aikaisempia haastatteluja (2010, 378).

Vaikka haastateltavia olisi ollut pienehkö määrä (10–15 henkeä), tämä ei tarkoita sitä, että aineistoa olisi vähän. Teemahaastattelun keinoilla saadaan kerättyä runsas aineisto. Mitä syvempi dialogi haastattelussa on ollut, sitä monipuolisempi on myös kertynyt materiaali ja muu muistiin tallennettu aines. Siinä kohtaa kun haastattelut on jo tehty, on liian myöhäistä alkaa ajatella analyysia. Siinä vaiheessa kun aineistoa kerätään, olisi hyvä miettiä analysointitapaa. Ennalta mietittyä analyysitapaa voidaan käyttää ohjenuorana haastattelua ja sen purkamista (litterointia) silmällä pitäen. Jos haastatteluista saatua aineistoa ei ole keräämisen aikana samanaikaisesti purettu ja tarkasteltu, on aineiston käsittelyyn ja analyysiin ryhdyttävä mahdollisimman pian keräämisen päätyttyä. Syy tähän on, että aineisto on vielä tuore ja inspiroi tutkijaa. Jos tässä kohtaa käy ilmi, että tietoja on vielä täydennettävä tai selvennettävä, tämä käy helpommin heti haastattelujen jälkeen. (Hirsjärvi & Hurme 2011, 135.)

Teemahaastatteluaineisto kirjoitetaan tekstimuotoiseksi mahdollisimman sanatarkasti. Tutkimusta tehtäessä joudutaan tosin miettimään sitä mitä kaikkea litteroidaan, sillä litterointi on hidas työvaihe. Litterointi jaotellaan sanatarkkaan litterointiin, yleiskieliseen litterointiin ja propositiotason litterointiin. Usein riittää melko karkea taso, joka huomio lauseen sanoman tiivistettynä ja jossa ei käy ilmi koko vastaajan ilmaisu. Sanatarkkaa kuvaus voi olla sellaisenaan sitaattina myöhemmin lopullisessa raportissa. Litteroinnin tekee hankalaksi se, ettei voida tietää etukäteen, mitä aineistosta loppujen lopuksi tarvitaan. (Kananen 2017, 134–135.) Tehdyssä tutkimuksessa käytettiin yleiskielistä litterointia.

Litteroinnin jälkeen teksti tiivistetään koodaamalla. Litteroitu aineisto vaatii ennen analysointia työstämistä muotoon, joka mahdollistaa analyysin. Ennen analyysia

aineisto pitää selkeyttää ja tiivistää, jotta aineiston sisään voidaan ”nähdä” (Kananen 2017, 136).

Eskolan ja Suorannan mukaan haastatteluaineistosta analyysiin voidaan edetä kolmenlaista reittiä. Ensimmäiseksi aineisto voidaan purkaa ja edetä siitä enemmän tai vähemmän tutkijan intuitioon luottaen suoraan analyysiin. Toisekseen aineisto voidaan purkamisen jälkeen koodata ja sen jälkeen edetä analyysiin. Kolmannessa tavassa yhdistetään purkamis- ja koodaamisvaiheet, minkä jälkeen siirrytään analyysiin (2008, 150.) Tehdyn tutkimuksen haastattelut nauhoitettiin tehden samalla kevyitä muistiinpanoja. Ennen uutta haastattelua edellinen haastattelu kuunneltiin, tarvittaessa useampaan kertaan ja tässä kohtaa haastatteluista tehtiin tarkemmat muistiinpanot ja vastaukset jäseneltiin.

Luokittelu ja aineiston koodaaminen muodostettuihin luokkiin ovat välivaiheita analyysin rakentamisessa. Yhdistelyllä tarkoitetaan, että luokkien esiintymisen välille yritetään löytää joitakin säännönmukaisuuksia tai samankaltaisuuksia. Tarkasteltaessa aineistoa löytyy usein säännönmukaisuuden lisäksi säännönmukaista vaihtelua sekä muista poikkeavia tapauksia. (Hirsjärvi & Hurme 2011, 149.) Tehdyn tutkimuksen haastatteluja tutkittaessa ja auki kirjoittaessa kunkin kysymyksen vastaukset ryhmiteltiin sen mukaan kuinka usein jokin tietty vastaus esiintyi vai olivatko vastaukset uniikkeja. Tällaista tapaa voidaan kutsua luokkien yhdistelyksi.

Tutkimusaineiston analyysitapoja on useampia. Yksi näistä tavoista on teemoittelu. Tämä tarkoittaa analyysivaihetta tarkasteltaessa sellaisia aineiston piirteitä, jotka ovat yhtenäisiä usealle haastateltavalle. Nämä saattavat perustua teemahaastattelun teemoihin, ja onkin odotettavissa, että ainakin lähtökohtateemat nousevat esiin. Tämän lisäksi useasti tulee esille myös lukuisia muita teemoja, jotka ovatkin monta kertaa lähtöteemoja mielenkiintoisempia. Teemat jotka nousevat esiin analyysistä pohjautuvat tutkijan tulkintoihin haastateltavien sanomisista. Epätodennäköistä on, että kaksi haastateltua henkilöä ilmaisisi saman asian täysin samoin sanoin, tutkija kuitenkin koodaa ne samaan luokkaan (Hirsjärvi & Hurme 2011, 173). Tämän tutkimuksen haastatteluvastauksia analysoidessa käytettiin tällaista teemoittelutapaa.

5 TULOKSET

Tässä luvussa esitellään tehdyn tutkimuksen tuloksia. Luvussa 5.1 käsitellään KUUMA-kuntien taustatietoja. Luvussa 5.2 käydään läpi asiakirjahallinnon tilan analysointia SWOT -analyysin pohjalta. Luku 5.3 pureutuu sähköiseen arkistointiin KUUMA-kunnissa. Luvussa 5.4 käsitellään asiakirjahallinnon kehittämistä lähitulevaisuudessa sekä luvussa 5.5 asiakirjahallinnon kehittämistä pidemmällä aikavälillä. Luku 5.6 kertoo siitä miten KUUMA – kuntien asiakirjahallinnosta vastaavat henkilöt näkevät oman kuntansa asiakirjahallinnon tilan tällä hetkellä. Luvussa 5.7 käsitellään KUUMA – yhteistyötä.

5.1 Taustatietoja

Haastattelun aluksi kysyttiin taustatietoja KUUMA-kunnista. Haluttiin tiedot kuntien koosta, kuntaorganisaation rakenteesta sekä siitä miten asiakirjahallinto tähän organisaation sisältyy. Kysyttiin myös haastateltavien henkilöiden virka-asemasta kuntaorganisaatiossa.

Haastateltujen virka-asema

Tehtyihin haastatteluihin osallistui kustakin kunnasta yleensä vain yksi asiakirjahallinnosta vastaava henkilö, mutta kolmessa kunnassa haastatteluun osallistui kaksi henkilöä. Haastateltuja henkilöitä oli siis kaikkiaan kolmetoista.

Taustatietoja kysyttäessä kysyttiin myös haastateltavien virka-asemaa. Haastatellut henkilöt olivat asiakirjahallinnon asiantuntija ja – suunnittelija, muutama asiantuntijapäällikkö, arkistosihteeri, arkistopäällikkö ja arkistoasiantuntija, hallintosihteeri ja hallintopäällikkö sekä muita haastateltavien ammattinimikkeitä olivat kirjaaja, kunnansihteeri, kansliasihteeri ja laskentasihteeri.

Oli siis hyvin moninaisia ammattinimikkeitä. Kaikille näille oli kuitenkin yhteistä se, että he vastasivat jollain tavalla oman kuntansa asiakirjahallinnon hoitamisesta ja kehittämisestä. Ja osasivat vastata kysymyksiin asiakirjahallinnon tämän hetkisestä tilasta omassa kunnassaan.

Kuntaorganisaation rakenne

Suomessa kunnilla on laaja perustuslakiin perustuva itsehallinto. Tämän itsehallinnon perusteella kunnat hoitavat itselleen ottamiaan tai sille lailla säädettyjä tehtäviä. Koska kuntien tehtävät ovat hyvin moninaisia, niin ne voivat hoitaa tehtäviään parhaaksi katsomallaan tavalla. Kunnat hoitavat tehtäviään yleensä itsenäisesti, mutta ne voivat hoitaa niitä myös yhdessä toisten kuntien kanssa tai ostaa palveluja ulkopuolisilta palvelujen tarjoajilta.

Kunnat voivat itsenäisesti nimetä oman kuntansa toimielimet ja päättää sen miten tehtävät eri toimielinten ja toimijoiden kesken järjestetään. Tästä syystä KUUMA-kunnissakin on melko kirjava käytäntö sen suhteen miten toimielimet on jaoteltu ja nimetty. Toisissa kunnissa puhutaan palvelualueista ja toisissa taas palvelukeskuksista. Yleisimmin kuitenkin käytetään termiä toimiala. Lisäksi kunnilla on joitakin liikelaitoksia, esimerkkinä mainittakoon Keravan Kaupunkitekniikka ja Hyvinkään Vesi. Jossakin pienemmässä kunnassa sosiaali- ja terveystoimen hoitaminen on ulkoistettu kuntayhtymälle. Ja joissakin kunnissa on tehtävien hoitoa yhdistetty naapurikuntien kanssa, esimerkiksi perusturvan tai rakennustoimen alalla.

Asiakirjahallinnon sijoittuminen kuntaorganisaatiossa

Kunnilla on kahdenlaista tapaa järjestää asiakirjahallintonsa. Neljä kymmenestä Kuuma-kunnasta on järjestänyt asiakirjahallintonsa niin, että se on *keskitetty* yhteen pisteeseen, jossa hoidetaan kaikki kunnan eri hallintokunnille saapuva posti. Toisissa kunnissa taas toimii *hajautettu* järjestelmä, joka käytännössä tarkoittaa sitä, että jokaisella toimialalla on omat hallintopalveluiden yksiköt, joissa toimii kirjaamot ja joiden alaisuudessa työskentelevät arkistovastaavat ja kirjaajat.

Ne neljä Kuuma-kuntaa, joissa toimii kokonaan tai edes osittain keskitetty asiakirjahallinto, niin se toimii konsernipalveluiden tai keskushallinnon / hallintokeskuksen alaisuudessa. Niissä kunnissa joissa puolestaan asiakirjahallinto on kokonaan tai edes osittain hajautettu niin asiakirjahallintoa hoidetaan itsenäisesti palvelu- tai toimialoilla.

Muutoksia kunnallisessa asiakirjahallinnossa

Kuntasektorilla, niin kuin kaikkialla muuallakin, puhaltavat välillä uudistuksen tuulet ja tulee ajankohtaiseksi tehdä organisaatiomuutoksia. Tutkimuksessa kysyttiin tähän liittyen asiakirjahallinnossa tapahtuneista organisatorisista tai muista uudistuksista ja muutoksista.

Suurimpia kunnallista asiakirjahallintoa koskevia muutoksia ovat olleet sellaiset muutokset, joissa kunnan hoitamia tehtäviä on yhdistetty toisten kuntien kanssa. Tällaiset isot kuntayhteistyömuutokset eivät voi olla vaikuttamatta siihen miten asiakirjahallinto näiden tehtävien osalta kunnassa jatkossa hoidetaan.

Vuosien saatossa kunnissa on tehty myös muunlaisia organisaatiomuutoksia ja ne myös ovat koskettaneet kunnallista asiakirjahallintoa. Viime vuonna ainakin kahdessa KUUMA-seudun kunnassa tehtiin sellaisia rakenteellisia organisaatiomuutoksia, jotka vaikuttivat suoranaisesti siihen miten asiakirjahallinto sijoittuu kuntaorganisaatiossa. Toisessa kunnassa perustettiin hallintotiimi, jonka alaisuudessa toimii keskitetty asiakirjahallinto. Toisessa kunnassa asiakirjahallinto taas sijoittui konsernihallinnon alaisuuteen.

Viidessä Kuuma-kunnassa toimii asianhallintoyksikön tapainen ryhmä tai tiimi, jonka tehtävänä on ohjeistaa, tai niissä kunnissa joissa on keskitetty asiakirjahallinnon hoitaminen, niin tämä yksikkö hoitaa asiakirjahallinnon. Ja niin kuin edeltä käy ilmi tällaistakin yksikköä voidaan kutsua hyvin monella eri nimellä; tiimi, ryhmä, yksikkö. Nimi ja tehtävät vaihtelevat kunnasta toiseen.

Joissakin kunnissa asiakirjahallinto ei ole vuosien kuluessa kokenut kovinkaan suuria muutoksia, mitä nyt tehtävänimikkeitä on nykyaikaistettu. Jotkut kunnat ovat esimerkiksi pitäneet arkistosihteerin nimikettä vanhanaikaisena ja se on haluttu muuttaa esimerkiksi arkistoasiantuntijan tai asianhallintapäällikön nimikkeeksi. On myös hyvin kuntakohtaista ovatko nämä nimikkeet toimia vai virkoja.

5.2 Asiakirjahallinnon tilan analysointi

Asiakirjahallinnon tilan analysoinnin pohjana käytettiin SWOT -analyysistä tuttua nelikenttää, jossa yrityksen, tässä tutkimuksessa siis kunnan asiakirjahallinnon tilaa,

arvioidaan omia vahvuuksia ja heikkouksia vertaamalla ulkoapäin tuleviin uhkiin ja mahdollisuuksiin. SWOT -analyysia voidaan tehdä monen ajankohdan kannalta. Sen avulla voidaan tutkia esimerkiksi organisaation nykytilaa tai yrittää ennakoida tulevaisuutta. Tässä tutkimuksessa kartoitettiin nelikentän avulla asiakirjahallinnon nykytilaa.

Asiakirjahallinnon vahvuudet

Kysyttäessä kuntien asiakirjahallinnon vahvuuksista, niin ylivoimaiseksi vahvuudeksi nousi henkilöstön ammattitaito. Henkilöstöä kuvailtiin osaavaksi, asiantuntevaksi ja ammattitaitoiseksi. Erään keskisuuren kunnan asiakirjahallinnosta vastaava henkilö kuvaili kuntansa asiakirjahallintoa hoitavaa henkilöstöä näin:

”Tällä hetkellä on se, että kun on tää uus hallintotiimi, niin me ollaan tehty hyvä ohjeistus heille. Eli sitten nämä henkilöt on hyvin perehdytetty siihen ja haluaa tehdä niin sitä asiaa ja haluaa kehittää sitä, että työntekijät on ihan hyvissä kantimissa siinä.” (H5)

Toinen vahvuus, joka myös tuli selvästi esille asiakirjahallinnossa ja joka myös liittyy henkilöstöön, oli se, että henkilöstöstä löytyy asiakirjahallinnon kehittämishalua. Kunnissa on tiedostettu asiakirjahallinnon kehittämisen tarve osana tiedonhallintaa ja henkilöstöstä löytyy kehitysmuotoisuutta ja uudistamishalua tähän kehittämiseen.

Yhtenä vahvuutena nähtiin myös henkilöstön innostus sähköistämisestä. Sähköiselle arkistoinnille on olemassa virkamiesten ja kaupunginhallituksen siunaus ja nyt vain odotellaan miten asian kanssa ryhdytään lähitulevaisuudessa etenemään. Sähköistämistä edesauttavat myös hyvin toimivat tietojärjestelmät ja asianhallintajärjestelmien laaja käyttö. Kunnat, jotka ovat lähiaikoina ottaneet tai ovat ottamassa uutta asianhallintajärjestelmää käyttöönsä, saavat uusien ohjelmistojen myötä hyviä työvälineitä sähköisen arkistoinnin ylläpitoon.

Hyvin toimivan kunnallisen asiakirjahallinnon vahvuuksia vastaajien mielestä olivat myös hyvä ohjeistus, jonka avulla kaikkien asiakirjahallintoa hoitavien henkilöiden on helppoa toimia samalla tavalla, olipa asiakirjahallinto sitten hajautettu tai keskitetty. Myös ylemmän johdon tuki asiakirjahallinnon hoitamiseksi tuo varmuutta ja mielekkyyttä tämänkin työn mahdollisimman hyvään tekemiseen.

Asiakirjahallinnon heikkoudet

Tutkimuksessa selvitettiin kunnallisen asiakirjahallinnon heikkouksia kysymällä onko kuntien asiakirjahallinnossa havaittavissa joitakin sellaisia haasteita tai vaikeuksia, joiden koetaan heikentävän asiakirjahallinnon tämän hetkistä tilaa. Tähän vastattiin aika runsain sanoin ja yksi heikkous, joka tuli selvimmin esille vastauksista oli resurssipula. Ja tämä resurssipula koski nimenomaan henkilöstöä. Yhdessä keskusuuressa kunnassa oli asiakirjahallinnon asiantuntijan toimi ollut pari vuotta täyttämättä säästötoimenpiteistä johtuen. Toisessa kunnassa taas paraikaa kärsittiin yhden ihmisen vajeesta hallintopalveluissa kun asiakirjahallinnon suunnittelija puuttui kokonaan. Vastaajat kuvailivat henkilöresurssien puutteen vaikuttavan niin, että välttämätön tehdään, mutta kehittäminen on tällä hetkellä vähäisempää. Joissakin kunnissa taas henkilöstöresurssipula näkyi niin, että esimerkiksi arkistoinnin hoitoon ei jää varsinaisesti työaika. Tätä työtä tehdään silloin, kun kaikelta muulta työltä jää aikaa, jos edes jää. Moni kunta viittasi siihen, että perusarkistonhoito puuttuu ja päätearkistotyö on retuperällä. Eräs pienemmän kunnan haastateltava kertoi asiasta näin:

”No tää koulutus on se meidän ongelma, että kun meiltä puuttuu tää perusarkistonhoito kokonaan. Meillä on arkistonhoitaja ollu tosi kauan. Mutta että ehkä sen rooli ei oo nyt sitten jotenkin tähän kolahtanut. Musta tuntuu, että arkistonhoitaja on ollu koko ajan semmonen monitoimihminen, että jos joku on, joku henkilöstöpäällikkö tai joku on lähtenyt pois tai jotain niin tää arkistonhoitaja on aina siirtynyt. Ja kun on tullut projekti, niin kun se on moniosaaja, niin tällä hetkellä toimii suunnittelijana ja nyt pyörittää pakolaisia. Ja että meillä toi arkistonhoito, on ollut aina semmonen retuperällä oleva asia. Meidän arkistoihminen, niin ei ole niin, kun tavallaan kouluttanut meittä (hallintosihiteereitä) siihen arkistonäkökannalta, vaan on jotenkin pitänyt itsestään selvänä sen asian.”
(H2)

Toinen selkeästi esiin tuleva heikkous, jonka koettiin vaikuttavan asiakirjahallinnon tilaan, oli sähköinen arkistointi. Eräässä keskusuuressa kunnassa vastaaja oli sitä mieltä, että sähköinen arkistointi ja asiointi toteutuvat liian hitaasti ja että Arkistolaitoksen ohjeistus laahaa kovasti jäljessä, vaikka parannuksia tähän on viimeaikoina tullutkin. Toinen vastaaja suuremmasta kunnasta oli samaa mieltä ja hänen mielestään kaikenlainen sähköiseen arkistointiin liittyvä on kovassa käymistilassa ja on vaikea tietää mitä on odotettavissa, mihin suuntaan ja millä vauhdilla ollaan menossa. Tällä hän tarkoitti muun muassa sitä, että ei voi tietää mitä SAPA tuo tullessaan. Sama vastaaja oli myös sitä mieltä, että paperisen ja sähköisen maailman välillä vallitsee

välitila, jossa toiminta ei ole riittävästi ohjeistettu. Ei ole tarkkaa ohjeistusta siitä miten sähköpostiin ja ”epäviralliseen” viestintään pitäisi suhtautua. Mitkä ovat niitä tärkeitä asioita, mitkä pitäisi viedä uuteen asianhallintajärjestelmään. Myös se nähtiin heikkoutena, ettei sähköisen arkistoinnin kehittämiseksi vain ole riittävästi aikaa.

Tähän sähköiseen arkistointiin ja asiointiin liittyy myös väljästi se, että muutamat vastaajat näkivät sähköpostiviestinnän olevan ongelmallinen. Erään suuren kunnan edustaja vastasi asiakirjahallinnon heikkouksia kysyttäessä, että

”Ensimmäiseksi mieleen tuli sähköpostiviestintä, kun yhä suuremmassa määrin asioidaan sähköisesti, niin myös tärkeitä virallisia asiakirjoja saapuu sähköpostitse ja sähköpostilla saapuneiden asiakirjojen kirjaaminen saattaa unohtua helpommin kuin paperilla saapuneiden. Eli niin vaikka sähköpostilla saapunut asiakirja voi olla hyvinkin tärkeä, niin sitä ei välttämättä mielletä niin tärkeäksi kuin paperilla saapunutta. Joten siinä mielessä niin kun edelleen olisi niin kun hyvä, että saapuisi paperilla kaikkein tärkeimmät asiakirjat kirjaamoihin. Että sellaisia unohduksia saattaa tapahtua.” (H3)

Asiakirjahallinnon kannalta on tärkeää, että myös liitteet otetaan talteen, koska osa niistä on virallisia asiakirjoja. Toinen vastaaja, joka myös koki sähköpostiviestinnän haasteena, näki asian aivan toiselta kannalta. Hänen mielestään tiedonkulku on heikentynyt kaikesta sähköpostitulvasta huolimatta.

Kolme tutkimukseen haastatelluista asiakirjahallinnosta vastaavista henkilöistä koki, että asiakirjahallinnon kokonaiskuva on jotensakin hämärtynyt. Tämä hämärtyminen koettiin koskevan sekä henkilöitä, jotka hoitavat asiakirjahallintaa, esimerkiksi hallintosihteereitä, että myös asianhallinnan kannalta katsottuna merkittäviä viranhaltijoita. Jossakin keskisuudessa kunnassa oltiin myös sitä mieltä, että johdon tietämättömyys asiakirjahallinnon tehtävistä asettaa haasteita kehittää toimintaa.

Aiemmin todettiin, että jossakin keskisuudessa kunnassa koettiin asiakirjahallintoa hoitavilta hallintosihteereiltä puuttuvan näkemys asiakirjahallinnon kokonaiskuvasta. Samassa kunnassa todettiin myös, että hallintosihteereiltä puuttui koulutuspätevyys tehtävien hoitamiseen. Eikä tämä suinkaan ollut ainut kunta. Myös toinen, puolestaan suuresta kunnasta oleva vastaaja, oli sitä mieltä että asiakirjahallinnon työtehtäviä hoitavalta henkilöstöltä puuttui asianhallinnan koulutus.

Asiakirjahallinnon mahdollisuudet

Tutkimukseen haastatelluilta henkilöiltä kysyttiin, että minkälaisia mahdollisuuksia näette kuntanne asiakirjahallinnon kehittämisessä tulevaisuudessa. Kuudessa haastattelussa kymmenestä mainittiin jollain tapaa sähköinen asiointi, arkistointi tai allekirjoitus. Vastaajien mielestä sähköisyyteen siirtyminen asiakirjahallinnossa avaa aivan uusia mahdollisuuksia. Sähköistymiseen liittyen ilmassa on paljon suunnitelmia ja odotuksia. Toisissa kunnissa odotetaan kokonaan paperittomaan asiakirjahallintoon siirtymistä ja toisissa kunnissa asiaan taas suhtaudutaan hieman skeptisemmin ja haluttaisiin kaikesta sähköistymisestä huolimatta säilyttää edes jossain määrin paperisia asiakirjoja varmuuskopioina.

Vaikka sähköinen asiakirjahallinto on vasta siinä vaiheessa, että monessa kunnassa siihen siirtymistä vasta odotellaan, niin joissakin kunnissa sähköistyminen on saatu jo hyvälle alulle. Monessa kunnassa sähköiseen asiointiin ja arkistointiin siirtyminen on aloitettu siirtämällä rakennusluvat valtakunnalliseen Lupapiste-palveluun. Siellä voidaan hoitaa rakennuslupien käsittely alusta loppuun yhdessä ja samassa paikassa sähköisesti. Lupapiste huolehtii myös rakennusvalvonnan asiakirjojen pysyväisarkistoinnista. Suomessa 124 kuntaa käyttää Lupapisteen tarjoamaa hakemuspalvelua ja kaikkiaan 300 kuntaa tarjoaa Lupapisteen tarjoamaa neuvontapalvelua. Erään pienemmän kunnan edustaja kertoi Lupapisteestä näin:

”Nyt meillä on sitten rakennusluvat on jo nyt sitten ensi vuoden alusta 1.1.2017 niin ne tulee sieltä Lupapiste.fi kautta ja sähköisesti eli se on siinä sellainen lähitulevaisuuden juttu.” (H4)

Samassa yhteydessä kun vastaajat mainitsivat sähköisen asioinnin ja arkistoinnin ylipäättänsä, moni mainitsi myös sanan SAPA. Tämä tarkoittaa sähköisten viranomaisaineistojen arkistoinnin ja säilytyksen palvelukokonaisuutta. Kunnat puhuvat tuttavallisesti SAPA:sta ja siihen kohdistuu yhtä paljon odotuksia kuin ylipäänsä sähköiselle asioinnille. Valtionhallinnon puolelta kaivataan selkeämpiä ohjeita, kuten eräs suuren kunnan asiakirjahallinnosta vastaava henkilö antoi ymmärtää:

”Mä nään mahdollisuutena ton, tietysti ton SAPAn, mikä nyt odottaa tossa toi valtionhallinnon puolelta. Tulis nyt vähän selkeempiä ohjeistuksia, tää on vähän tää arkistointi tällä hetkellä vähän tämmösessä leijuvassa tilassa. Senkin takia tää on ollut aika haastava tehtävä, että kun ei oo sitä aikaisempaa työkokemusta ja sitten tää leijuu tällä hetkellä jotenkin valtion taholtakin tää sähköisen arkistoinnin kuvio. Että mitä sieltä nyt sitten toi

SAPA tuo mukanaan, niin se on kyllä mahdollisuus, että jos oikeesti saadaan tällöinen yhtenäinen sähköinen arkisto mihin me voidaan viedä sitten kanssa jatkossa aineistoa, niin sitä nyt odottelen tässä tai seuraan varmasti jatkossakin vähän mitä se tuo tullessaan. Se SAPA sitten kun se joskus oikeasti sitten saadaan.” (H6)

Muutama keskisuuri kunta, joissa ei vielä ollut otettu käyttöön keskitettyä kirjaamista, olivat kuitenkin odottavia sen suhteen. He näkivät sen tulevaisuuden mahdollisuutena. Nämä kunnat olivat kuulleet hyviä tuloksia kirjaamisen keskittämisestä ja uskalsivat siksi olla luottavaisia sen suhteen.

Toinen seikka, joka myös nähtiin tulevaisuuden mahdollisuutena, oli uuden asianhallintajärjestelmän käyttöönotto. Tämä mahdollisuus tuli esille muutaman isoimman kunnan vastauksessa. Uuden asianhallintajärjestelmän käyttöönoton nähdään antavan mahdollisuuksia toiminnan kehittämiseen.

TOS eli tiedonohjaussuunnitelman laatiminen tuli myös esille muutamassa vastauksessa. Toinen näin vastanneista kunnista oli joukon pienimpiä ja toinen puolestaan suurimpia. Kummassakaan kunnassa ei ollut vielä aloitettu tiedonohjaussuunnitelman laatimista, mutta tästä huolimatta kunnat vastasivat kuitenkin näkevänsä sen mahdollisuutena.

Useampi KUUMA-kunnista käy läpi sisäisiä organisaatiouudistuksia. Toisissa kunnissa resurssit pyritään jakamaan paremmin niin, että myös kunnan toiminnan kehittäminen olisi mahdollista. Joissakin kunnissa taas nähdään, että toimintojen osittaisella ulkoistamisella saadaan suurempi hyöty irti. Kaikkien näiden mahdollisuuksien keskellä eräs keskisuuri kunta kuvaili tulevaisuuden näyttävän hyvältä ja toinen puolestaan koki, että verkostoyhteistyö ja etenkin KUUMA -yhteistyö voisi myös olla mahdollisuus, koska kontakteja on jo luotu.

Asiakirjahallinnon uhat

Kysyttäessä onko näköpiirissä jotain, minkä pelkääte uhkaavan kuntanne asiakirjahallinnon tilaa tulevaisuudessa niin erään kunnan edustaja vastasi, että paljon on muutoksia tulossa, muun muassa sote-uudistus ja valtakunnallinen SAPA – arkisto. Hänen mielestään kaikki voi muuttua mahdollisten yllättävien suunnanmuutosten myötä. Nuo sanat sote ja sapa nousivatkin esille melko monessa vastauksessa. Erään suuren kunnan edustajaa mietitytti sotessa se, että miten se tulee näkymään kuntatasolla,

miten käy näitä koskeville arkistoille ja miten sote-arkistoihin koskevat tiedonhauk tulevat onnistumaan. Toisen suuren kunnan edustajaa mietitytti se, että sekä sote- että maakuntauudistus tulevat teettämään ison työn valmisteluineen lähitulevaisuudessa. Myös SAPAn toteutuminen mietityttää.

Joidenkin kuntien, sekä pienen että suuren kunnan, asiakirjahallinnon edustajia tuntui mietityttävän se, että tulossa olevat henkilöstövaihdokset vievät kovasti resursseja. Tämä siitä syystä, että perehdytykset ynnä muut vievät kovasti aikaa ja tuntuu, että tässä muutoinkin tiukassa tilanteessa tähän ei välttämättä olisi niin aikaa. Se syö työpanosta muualta työstä.

Lähitulevaisuudessa yhä enemmän siirrytään sähköiseen arkistointiin ja asiointiin ja tämä myös omalta osaltaan luo uhkia asiakirjahallinnon taivaalle. Näin ainakin joidenkin KUUMA-kuntien asiakirjahallinnon edustajat ovat mieltä. Tällainen vastaus tuli esille eräältä suuren kunnan edustajalta:

”Niin no tähän sähköistymiseen nyt sitten liittyy myös tää uhka eli tää lisää riippuvuutta sähkönsaantiin joka sitten mahdollisen katastrofin sattuessa saattaa olla hankalampaa eli että tämän vuoksi mielestäni kaupungin keskeisin asiakirja-aineisto eli toimielinten pöytäkirjat voisi olla hyödyllistä säilyttää sähköisestä arkistoinnista huolimatta jatkossakin paperilla.” (H3)

Myös erään toisen suuren kunnan edustaja esitti huolensa isoista tietoliikennehäiriöistä, jos ja kun aineisto on vain sähköisessä muodossa.

Muita uhkia joita vastaajat näkevät asiakirjahallinnon tilaa uhkaavina ovat kuntia melkein pä jatkuvasti vaivaavat resurssipula ja epävarma taloustilanne. Eräät kunnat näkevät myös uuden asianhallintajärjestelmän käyttöönottoon liittyviä riskejä tai pelkäävät käyttöönoton epäonnistuvan. Lisäksi esiin tuli myös huoli keskitetystä kirjaamosta, toimintojen ulkoistamisesta ja organisaatiouudistuksesta.

5.3 Sähköinen arkistointi KUUMA -kunnissa

Tämän kysymyksen vastausten kirjo oli hyvin laaja. Joitakin yhteisiä piirteitä vastauksista kuitenkin löytyi. Joissakin kunnissa sähköistä arkistointia ei ole vielä mitenkään otettu käyttöön ja toisissa kunnissa sitä on ryhdytty toteuttamaan pienin askelin. Jossakin kunnassa näitä pieniä askelia on otettu useita.

Kunnat, joissa sähköistä arkistointia ei ole otettu vielä mitenkään käyttöön, ovat sekä pieniä että suuria. Yksi syy miksi sähköistä arkistointia ei ole aloitettu on se, että koetaan että asia pitää hoitaa huolella, niin silloin toteuttamisen kanssa ei pidä pitää mitään kiirettä. Toinen seikka mikä varsinkin pienemmissä kunnissa vaikuttaa sähköisen arkistoinnin toteuttamiseen on resurssipula. Tämä taas näkyy niin että kunnissa ei ole varaa eikä henkilöstöresursseja sähköisen arkistoinnin hoitamiseen.

Vaikka kunnissa ei olisi muuten aloitettu sähköiseen arkistointiin siirtymistä, niin jotkin kunnat ovat silti siirtyneet käyttämään Lupapisteen palveluja. Lupapistettä käytetään muutoinkin monissa kunnissa. Eräässä suuremmassa kunnassa rakennusvalvonta on saanut luvan pysyvään sähköiseen arkistointiin. Yleisesti rakennusvalvonnan lupa-asiat on siirretty Lupapisteen kautta käsiteltäviksi. Eräässä suuremmassa kunnassa rakennusvalvonnan lisäksi myös maankäyttöpalveluiden ja kaupunkitekniikan osalta on otettu Lupapiste käyttöön. Toinen kunnallinen toimiala, jossa on myös aloitettu siirtyminen sähköiseen asiakirjojen säilytykseen, on talous- ja henkilöstöhallinto. Näin on tehty ainakin muutamassa suuremmassa kunnassa. Toisessa kunnassa otetaan kuitenkin tulosteita tietyistä asioista. Toisessa kunnassa puolestaan taloushallinnon ja palkanmaksun määräaikaaisesti säilytettävät asiakirjat ovat KuntaPron sähköisessä arkistossa. Tässä kunnassa kirjanpito ja palkanlaskenta ovat muutoinkin ulkoistettu KuntaProlle. Tämä samainen kunta kommentoi myös, että sähköinen arkistointi ei ole ihan ykkösjuttu sillä ennen sähköisen arkistoinnin toteuttamista on tärkeää tiedonhallinnan yleisen tason parantaminen, joka aloitetaan uuden asianhallintajärjestelmän käyttöönotolla. He myös kommentoivat, että jokaisen kunnan tuskin kannattaa perustaa omaa sähköistä arkistoa, jos kerta yhteisiä valtakunnallisia ratkaisuja on kehitteillä. Myös niin sanottu Mikkelin-malli on kopioitavissa kunnasta toiseen. Tätä Mikkelin-mallia he kommentoivat näin:

”No tietysti kaikilla on vähän eri käsitys siitä mitä ajetaan takaa, mutta täähän on tää Mikkelin tos -malli mikä nyt on, niin se on semmonen, joka mun mielestä on oikeesti semmonen, mikä voidaan kopioida kunnasta toiseen koska se on niin semmonen yleinen. Että se on mun mielestä sillä lailla aika hienosti keksitty kääntää se asia niin päin että niin ei tarvii jokaista prosessia kuvata yksityiskohdittain vaan se saadaan semmonen yleinen malli.” (H7)

Kunnalliseen sähköiseen arkistointiin liittyy myös digitointi. Tämäkin on lähinnä suurempien kuntien jo toteuttamaa. Eräs suuri KUUMA -kunta on hyvin pitkällä tässä projektissa. Siellä on systemaattisesti digitoitu kaupunginhallituksen ja valtuuston vanhoja pöytäkirjoja ja palkkakortteja ja ne tallennetaan Triplanin Tweb-järjestelmään, johon on tallennettu muitakin digitoituja asiakirjoja, kuten vanha luottamushenkilöstökortisto. Toinen kunta, joka mainitsee digitoinnin, kertoo heidän kuntansa tekniikka- ja ympäristökeskuksen digitoivan vanhoja rakennuspiirustuksia.

Eräs pienimmistä KUUMA-kunnista suhtautuu digitointityöhön skeptisemmin. Siellä epäillään digitointityön laatua.

”Sitten on mietitty, että meillä rakennusvalvonnan aineistoa digitoidaan tuossa yläkerrassa, niin tota karttoja ja kaikkea tällaista, että onko digitointi tarpeeksi laadukasta työtä. Jossain vaiheessa kun digitoitiin, niin sitten kun siellä oli viivoja, niin sitten se kone tulkitsi sen niin, että se otti jostain tyhjistä kohdista niitä koepisteitä ja sen mukaan teki sen. Niin niistä tuli aika haaleita ja sitten kun esimerkiksi tällä hetkellä meillä on tota 120 gigaa skannattuja rakennusvalvonnan aineistoja eli rakennuspiirustuksia ja tällaista niin kuka niitä menee kaikkea läpi ja katsoo että kaikki on täysin oikein.”(H5)

Eräs keskisuuri KUUMA -kunta kertoo asianhallintajärjestelmässä olevan määräajan (0-10 vuotta) säilytettävät asiakirjat sekä Kuntarekrystä valitsematta jätettyjen hakemukset. Samaisessa kunnassa on myös suunnitteilla rakennusluville sähköisen arkistoinnin hankinta sekä hankinta-asiakirjojen säilyttäminen Cloudia -järjestelmässä. Toinen suurempi kunta kertoo sähköisestä arkistoinnista puolestaan, että jotain vähäistä sähköisen arkistoinnin suhteen on jo tehty, mutta valtion puolelta kaivataan lisää ohjeistusta, esimerkiksi uudistuvan Lupapisteen suhteen. Samainen kunta miettii sähköisen arkistoinnin tarjoamia säilytysratkaisuja:

”Nyt sitten kun tää Kuntien Tiera niin täähän on nyt sitten kans epäselvää että mikä se sen rooli nyt tulee sitten jatkossa olemaan. Hehän olisivat myynyt tätä tämmöstä, mikähän sen nimi nyt oli, kuitenkin siis tämmöstä säilytyspalvelua Tieran kautta, käytännössä kait Fujitsun kautta. Sarkki varmaan. Mutta sillä oli aika arvokas hinta mun mielestä plus tietysti olis pitänyt olla just nää tossit sun muut tietysti niin ku olemassa... Lisäksi mietityttää miten sen kuitenkin sen tiedon sitten saa ja kuka saa ja mitä se maksaa a) kunnalle b) sille asiakkaalle ja siinähan on varmaan tommosta monenmoista käyttöliittymäasiaa sitten mikä täytyy pohtii.”(H6)

Edellisissä vastauksissa esiin tullut SAPA toistui tämänkin kysymyksen vastauksissa monta kertaa. Vastausten perusteella SAPAa odotetaan ja kovasti. Sekä suuret että pienet kunnat tuntuivat odottavan tämän arkistointipalvelun toteutumista. Tosin joku pienemmistä kunnista oli sitä mieltä, että SAPAssa

”mietityttää kuitenkin, mikä funktio sillä on ja tarvitaanko sitä, kannattaako aineistoa siirtää (SAPAn), kenellä sen jälkeen on aineistojen käyttöoikeus, tuleeko joitain säilytysmaksuja...” (H5)

Kunnat siis toivovat SAPAn toteutumista vähän vaihtelevin tuntein. Toiset odottavat sitä hieman skeptisemmin kuin toiset.

5.4 Asiakirjahallinnon kehittäminen lähitulevaisuudessa

Tutkimuksessa kysyttiin mitkä ovat asiakirjahallinnon kehittämisen keskeiset painopisteet ja haasteet lähitulevaisuudessa. Vastaajat olivat vastauksissaan hyvin pitkälti samoilla linjoilla, toki erojakin vastauksista löytyi. Kysymykseen vastattiin lähinnä sen pohjalta mitkä on lähitulevaisuudessa asiakirjahallinnon kehittämisen keskeiset painopisteet. Vastaajat eivät juuri kommentoineet sitä, minkälaisia haasteita nähdään lähitulevaisuudessa. Vain muutama satunnainen vastaaja näki lähitulevaisuudessa jonkinlaisia haasteita.

Moni haastateltava mainitsi lähitulevaisuuden keskeisemmäksi painopisteeksi tiedonohjaussuunnitelman laatimisen. Toinen ajankohtainen kehittämiskohde vastausten perusteella tuntui olevan asianhallintajärjestelmän vaihtaminen uuteen tai olemassa olevan ohjelman versiopäivittäminen. Syy miksi kunnat tuntuivat pitävän tätä niin tärkeänä, oli että uudet asianhallintajärjestelmät tukevat sähköistä asiointia ja arkistointia sekä sähköistä kokoushallintaa. Kunnillahan on tavoitteena saada sähköisyyttä lisää asioihin alusta loppuun. Näihin uusiin asianhallintaohjelmiin voidaan liittää sähköinen asiointi. Tähän liittyen kunnissa puhutaan myös KaPA- ja SAPA – töistä, joita kunnissa pidetään tärkeinä.

Erään suureen kunnan asiakirjahallinnosta vastaava henkilö kuvaili lähitulevaisuutta kahdella eri tapaa:

”Että saadaan hommat ajan tasalle, niin siinä on sitä kehittämistyötä niin kun todella paljon, raakaa toteuttamistyötä myös (niin kuin sähköisen arkistoinnin suhteen) niin kehittämiskäytönottoa.” (H8)

ja toisaalta hän kuvaili lähitulevaisuutta myös näin:

”Jos tässä nyt sitten niin kun asiakirjahallinnon keskeisiä (toimenpiteitä) niin okei, saadaan se että niinkun yhdistetäänkö, eikö yhdistetä, keskitetäänkö, eikö keskitetä, ja sitten tehtäväluokitus ja tos ja uus asianhallintajärjestelmä ja sen käyttöönotto... Lähitulevaisuus on niin vaihteleva käsite.” (H8)

Asiakirjahallinnon lähitulevaisuudessa nähtävät haasteet liittyvät haastattelujen vastausten perusteella uuteen kuntalakiin ja sen asteittaiseen voimaan tulemiseen. Uusi kuntalaki on tullut voimaan 1.5.2015, mutta suurinta osaa lain pykälistä sovelletaan vasta 1.6.2017 alkaen, jolloin uusi valtuustokausi kunnissa alkaa. Uudessa kuntalaissa osa pykälistä muuttuu ja osa ei. Ne muuttuvat asiat jotka uudessa kuntalaissa koskettavat tätä asiakirjahallinnon osa-aluetta liittyvät lähinnä päätöksenteko- ja hallintomenettelykäytäntöihin. Päätöksentekotavoissa muutosta on se, että varsinaisen kokouksen rinnalle tulee myös sähköinen kokous ja sähköinen päätöksentekomenettely. Lisäksi muutosta on myös se, että kunnan ilmoitusten ja viestinnän pääkanavaksi nousee yleinen tietoverkko. Myös pöytäkirjojen nähtävänä pitäminen siirtyy yleiseen tietoverkkoon.

Toinen esiin tullut haaste tuntui olevan jatkuva poukkoilu valtio-kunta-sektorilla. Erään keskisuuren kunnan edustajan mukaan tästä puuttuu kokonaisnäkemys siitä mitkä tehtävät kuuluvat ja kenelle. Kokonaisarkkitehtuurityö pitäisi saada onnistumaan. Tilannetta kuvaillaan näin:

”Tää jatkuva poukkoilu, mitä on ollut valtio kautta kunta, nyt niin ku, että tää kokonaisnäkemys tästä asiakirjahallinnosta niin kun valtakunnasta puuttuu. Mutta se on niin ku semmonen haaste. Ja jos hyvin menee toi KAPA, niin sitten tää oma osamme, tää asianhallinta, me hoidetaan. Ja sitten tota se SAPA tulee keskitytetysti, niin sitten on niin ku mahdollisuuksia paljon.” (H4)

Eräässä pienemmässä kunnassa lähitulevaisuuden yhtenä tärkeänä painopisteenä pidettiin asiakirjojen digitoinnin aloittamista sekä siihen liittyen metatiedottamista ja tallentamista. Samaisessa kunnassa aiotaan lähitulevaisuudessa paneutua myös paperiarkiston luettelointiin ja luettelon siirtämiseen internetiin. Lisäksi myös tässä kunnassa on lähiajan tavoitteena tiedonohjaussuunnitelman tekeminen.

5.5 Asiakirjahallinnon kehittäminen pitkällä aikavälillä

Tutkimukseen haastatelluilta kysyttiin, että onko heidän kunnassaan tehty pitkän tähtäimen tulevaisuuden suunnitelmia sen suhteen miten asiakirjahallintoa aiotaan kehittää. Tähän tuli hyvin laaja kirjo erilaisia vastauksia. Toisissa kunnissa tuntui olevan hyvinkin paljon suunnitelmia sen suhteen mitä tulevaisuudessa aiotaan tehdä ja joku pienemmistä kunnista vastasi, ettei ole tehty minkäänlaisia kehittämissuunnitelmia tulevaisuuden suhteen.

Vaikka vastausten kirjo olikin hyvin laaja, niin yksi yhteinen piirre kunnilla tuntui vastauksissaan olevan. Viisi kymmenestä kunnasta vastasi jossain muodossa sähköisen arkistoinnin olevan yksi tärkeimmistä tulevaisuuden kehittämiskohteista asiakirjahallinnossa ja tällainen vastaus tuli kaikenkokoisilta kunnilta. Vastaukset kuitenkin jakautuivat niin, että pienemmät kunnat ajattelivat ottavansa sähköisen arkistoinnin jossain vaiheessa käyttöön, kun taas isompien kuntien vastaukset muotoutuivat siihen tyyliin, että sähköistä arkistointia pitäisi kehittää edelleen.

Vastausten perusteella kunnissa mietitään sähköisen arkistoinnin lisäksi myös sitä mikä mahtaa olla paperiarkiston kohtalo tulevaisuudessa. Asiaa pohditaan kuitenkin niin, että se ei ole ihan lähitulevaisuuden tehtäviä, vaan siihen paneudutaan sitten joskus tulevaisuudessa. Lähinnä siihen tyyliin, että jos ja kun aikaa muilta töiltä jää. Erään suuren kunnan asiakirjahallinnosta vastaava henkilö pohti, että vanhan paperiarkiston kohtalo pitäisi ratkaista ja sitä pitäisi ruveta skannaamaan. Toisessa suuressa kunnassa taas pohdittiin, että arkistotiloja pitäisi kehittää ja itse arkistoa pitäisi päästä seulomaan ja järjestelemään.

Kuntien asiakirjahallinnossa on myös pohdinnassa, että kaikenlaista oheistusta ja koulutusta kaivataan tulevaisuudessa. Erään suuren kunnan asiakirjahallinnon asiantuntija vastasi:

”Pitäisi järjestää koulutusta, että organisaatioiden asioiden valmistelijat ja asiakirjojen käsittelijät olisivat enemmän tietoisia ohjeista. Että jo alkupäässä asiat rupeaisivat menemään oikein. Ettei tulisi tilannetta, että kukaan tulee kysymään, että ”mitä mä näiden kanssa teen?” (H1)

Toisessa suuressa kunnassa nähtiin tärkeänä toimintaohjeiden laatimista uuden asiantalintajärjestelmän käyttöönaton yhteydessä. Toimintaohjetta tarvitaan tarkentamaan muun muassa sitä kuka kirjaa ja mitä sekä siihen mitkä sähköpostit tulee kirjata asiantalintajärjestelmään. He näkivät tämän isona työnä. Samaisessa kunnassa kaivattiin myös yleistä toimintaohjetta tiedonhallinnan kehittämistä varten.

Pitkän tähtäimen tulevaisuuden suunnitelmia kuntien asiakirjahallinnossa oli myös digitointi ja skannaus. Eräässä suuressa kunnassa ajateltiin digitoinnin jatkuvat vielä kymmeniä vuosia ja toisessa pienemmässä kunnassa suunniteltiin kokousotsikoiden skannausta, sillä siellä oli tavoitteena kaiken tiedon nettiin saaminen.

Mielenkiintoinen kommentti, joka tuli esille tämän kysymyksen vastauksissa, oli arkistojen tunnettavuuden lisäämistä. Vastaja oli sitä mieltä, että tänä päivänä arkistot jäävät toisten muistiorganisaatioiden, kirjastojen ja museoiden varjoon. Ihmisille pitäisi enemmän tiedottaa siitä, että myös arkistoista on saatavissa hyvin monenlaista tietoa. Tämä ainakin vaatisi hyvin pitkäjänteistä työtä ja luultavasti pitkä ajan toteutuakseen.

5.6 Asiakirjahallinnon tila KUUMA – seudulla

Tutkimukseen haastatelluilta kysyttiin, että mikä on heidän kokonaiskäsityksensä oman kunnan asiakirjahallinnon tilasta haastatteluhetkellä. Suurin osa vastaajista piti oman kuntansa asiakirjahallinnon tilaa hyvänä, erään suuren kunnan edustaja jopa erittäin hyvänä. Hän kuvaili kuntansa asiakirjahallinnon tilaa näin:

”Samankokoisiin kuntiin vertailemalla takamatkalla ollaan, mutta potentiaalia kyllä on. Paljon on kehitettävää mutta tilanne ei ole huono. Perusasiat on kunnossa ja kehittämiseen on mahdollisuudet ja resurssit olemassa. Muualla tilanne voi olla huonompi. Itse asiassa tilanne on erittäin hyvä kun tiedetään mitä pitää tehdä ja mihin pyritään. Aikatauluja on laadittu ja tiedostetaan tarve kehittyä.”(H8)

Muutamassa kunnassa oltiin hieman varovaisempia tuon hyvän arvosanan suhteen. Eräässä suuressa kunnassa asiakirjahallinnon tilan arvosanan arveltiin olevan hyvän ja tyydyttävän välillä. Heidän kunnassaan asiakirjahallinnossa on paljon tekemistä, mutta tilanteesta suoriudutaan jotenkin. Päätearkisto ei ole valtavan suuri ja se on suhteellisen siistissä kunnossa. Toisessa hieman pienemmässä kunnassa asiakirjahallinnon tilan arveltiin olevan kohtuullisen ja hyvän välillä. Vastaja tarkensi tätä vastausta niin, että jos resursseista oikeasti pidetään huolta, myös kehittämisessä, niin tulevaisuus on hyvä.

Yhdessä suuressa kunnassa asiakirjahallinnon tilaa pidettiin kohtalaisena siitä syystä, että ” Parannettavaa on, mutta sitä nyt on aina.” Erään pienemmän kunnan edustaja puolestaan kuvaili kuntansa asiakirjahallinnon tilaa huonoksi, johtuen resurssipulasta.

Erään suuren kunnan asiakirjahallinnosta vastaava henkilö, ei suoranaisesti antanut kuntansa asiakirjahallinnon tilalle minkäänlaista arvosanaa vaan kuvaile heidän kunnan tilannetta näin:

”Tila ei paljoa eroa suomalaisista keskivertokunnista - resurssit asettavat rajoituksensa. Tilanne on levällään ja tulevaisuudesta ei ole tietoa sen suhteen mihin ollaan ja millä aikataululla menossa asiakirjahallinnassa. Mikään ei ole valmista ja kehitettävää on koko ajan, mutta odotellaan.”(H7)

Saatujen vastausten perusteella KUUMA-seudulla ollaan hyvinkin tyytyväisiä oman kunnan asiakirjahallinnon tilaan. Ja jos tilanne ei vielä olekaan hyvä, niin ei se kaukana siitä ole. Vain muutama kunta piti tilannettaan huonona.

5.7 KUUMA – yhteistyö

Haastattelukysymyksissä ei varsinaista kysymystä KUUMA – yhteistyöstä ollutkaan, mutta tästä huolimatta muutamat vastaajat halusivat kertoa tästä asiasta oman mielipiteensä. Kommentit KUUMA -yhteistyöstä tulivat kolmelta suurelta kunnalta.

Yksi näistä isoista KUUMA-kunnista kuvaili yhteistyötä näin:

”Ja tietysti tää verkostoyhteistyö, niin ku sekin on mahdollisuus. Ja kyllähän varmaan tässä KUUMAssakin olis sillei mahdollisuuksia, että jos niin kun ajattelee, että tota varmaan me nyt jotain. Joku just sanoi, että onks tää mitään tää tämmöinen, kun ei oo mitään projektia, mutta sanotaan että parempi tääkin kun ei mitään. Eli niin kun, kuitenkin tässä on nyt luotu sellaisia kontakteja, että voi tiettyjä asioita sitten kysyä, niin kun tavallaan, että miten te nyt sen hoidatte ja tällaisia. Mutta kyllähän tää varmaan sitten niin kun on kuitenkin tällaisia isoja samankokoisia kuntia, niin kyllähän tässä varmaan olisi edelleen mahdollisuus tehdä yhteistyötä.” (H6)

Vastaajat kertoivat, että alun perin piti yhteistyönä toteuttaa yhteinen tos-projekti, mutta tämä kuivui kokoon liian mahtipontisena. Projekti ei päässyt missään kohtaa edes käynnistymään.

Yhteistyötä koskien tuli myös sellaisia kommentteja, että on vaikea tehdä yhteistyötä, johtuen monista erilaisista syistä. Tällaisia syitä on muun muassa se, että eri kunnilla on

käytössään eri asianhallintajärjestelmiä. Nyt tulevaisuudessa kuitenkin Järvenpäällä, Kirkkonummella ja Tuusulalla on sama Fujitsun CaseM -asianhallintajärjestelmä. Tämä ainakin heidän osaltaan helpottaisi yhteistyötä. Yhteistyön vaikeuteen vaikuttaa myös se, että kunnat ovat eri vaiheissa esimerkiksi sähköisessä asioinnissa ja arkistoinnissa sekä se että ne ovat muutoinkin eri lähtöpisteissä. Ja yksi syy yhteistyön vaikeuteen vastaajien mukaan voi olla myös se, että kunnilla saattaa olla eri käsitykset asioiden tärkeydestä.

Tällä hetkellä KUUMA-kuntien yhteistyö on enemmänkin toimimista keskustelukerhona, josta saa vertaistukea. Yhteisiä tapaamisia on noin kahdesta neljään kertaa vuodessa ja tapaamisiin osallistuu KUUMA-seudun kuntien asianhallinnasta vastaavia henkilöitä. Erään vastaajan mukaan KUUMA -yhteistyö voisi kuitenkin olla mahdollisuus, koska kontakteja on jo luotu näissä yhteisissä tapaamisissa.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä luvussa tehdään tutkimuksen tuloksista johtopäätöksiä. Luvussa 6.1. arvioidaan KUUMA -seutua yleisesti. Luvussa 6.2. arvioidaan asiakirjahallinnon tilaa SWOT -analyysin nelikentän avulla. Luvussa 6.3 käsitellään KUUMA – seudun asiakirjahallinnon sähköistä asiointia ja arkistointia. Luku 6.4 käsittelee asiakirjahallinnon kehittämistä lähitulevaisuudessa sekä pitkällä aikavälillä. KUUMA – yhteistyö on esillä luvussa 6.5.

Tutkimukseen sisältyvien haastattelujen perusteella saatiin hyvä näkemys asiakirjahallinnon tilasta KUUMA-seudulla. Teemahaastattelut olivat varsin onnistunut keino kartoittaa tämänkaltaista tutkimusongelmaa. Haastatteluista saadun tiedon perusteella voidaan todeta, että KUUMA-kuntien asiakirjahallinnossa painiskellaan pitkälti samankaltaisten mahdollisuuksien ja uhkien parissa. Samoin kuin myös kuntien asiakirjahallinnon vahvuudet ja heikkoudet ovat pääsääntöisesti samankaltaisia.

Tehty tutkimus kertoo asiakirjahallinnon tilasta KUUMA-seudulla. Tietääkseni tämänkaltaista tutkimusta ei ole tehty muualla maassa, mutta luulen, että KUUMA -kunnilta saadut vastaukset kunnallisesta asiakirjahallinnosta voisivat olla yhdensuuntaisia, jos tehtäisiin vastaavanlainen tutkimus laajemmalla otoksella suomalaisia kuntia.

6.1 KUUMA-seutu

KUUMA-kunnissa asiakirjahallinnosta vastaa monenlaisilla ammattinimikkeillä olevia henkilöitä. Etsittäessä haastateltavia vastaamaan tutkimuksen kysymyksiin, joka kunnasta löytyi kuitenkin selkeästi henkilö, joka on päävastuussa kunnan asiakirjahallinnosta, oli hänen ammattinimikkeensä mikä tahansa.

Suomessa kunnat voivat itsenäisesti päättää miten ne itselleen kuuluvia velvollisuuksia hoitavat ja organisoivat. Yleinen tapa on jakaa tehtävät toimialoittain ja määritellä mitä tehtäviä kukin toimiala hoitaa.

Kunnilla on kahdenlaista tapaa järjestää asiakirjahallintonsa, keskitetty tai hajautettu asiakirjajärjestelmä. KUUMA-kunnissa asiakirjahallinnosta vastaavat henkilöt

sijoittuvat yleisesti kuntien eri toimialojen omiin hallintopalveluiden yksiköihin, joissa toimii kirjaamot ja joiden alaisuudessa työskentelevät arkistovastaavat ja kirjaajat. Osa KUUMA-kuntien asiakirjahallinnosta vastaavista henkilöistä työskentelee keskitetyssä asiakirjahallinnon pisteessä, jossa käsitellään kaikille eri toimialoille tuleva posti.

Kuntien sisällä tehtävien organisointi on vuosien kuluessa muuttunut ja tulee varmasti tulevaisuudessakin muuttumaan. Tällainen vaikuttaa myös kuntien tapaan järjestää asiakirjahallintoaan. Asiakirjahallinnon hoitoa varten saatetaan perustaa erillinen hallintotiimi, joka hoitaa keskitetysti kunnan asiakirjahallintoa tai sitten asiakirjahallinnon hoitoa saatetaan siirtää toimialalta toiselle esimerkiksi konsernihallinnon alaisuuteen. Asiakirjahallinnon käytännöt vaihtelevat kunnasta toiseen. Joissakin kunnissa asiakirjahallinnon organisointi on saattanut pysyä pitkäänkin stabiilini, mitä nyt ammattinimikkeitä on saatettu hieman modernisoida, kuten esimerkiksi arkistosihteerin nimike on muutettu arkistoasiantuntijan tai asianhallintapäällikön nimikkeeksi.

6.2 Asiakirjahallinnon tila

Asiakirjahallinnon tilaa KUUMA-seudulla arvioitiin SWOT -analyysistä tutun nelikentän avulla. Nelikenttä koostuu vahvuuksista, heikkouksista, mahdollisuuksista ja uhista.

Vahvuudet

Ensimmäiseksi haastateltavilta kysyttiin heidän näkemyksiään kuntansa asiakirjahallinnon vahvuuksista. Ylivoimaiseksi vahvuudeksi koettiin asiakirjahallintoa hoitavien henkilöiden ammattitaito. Henkilöstö koettiin kehittämishaluiseksi ja innostuneeksi asiakirjahallinnon sähköistämisestä. Vahvuuksiksi nähtiin myös hyvä ohjeistus, joka helpottaa asiakirjahallinnon mahdollisimman hyvää hoitoa sekä ylemmän johdon tuki, joka tuo asiakirjahallinnon hoitamiseen varmuutta ja mielekkyyttä.

Heikkoudet

Kysyttäessä asiakirjahallinnon tilan haasteita tai vaikeuksia joiden nähdään heikentävän kunnan asiakirjahallinnon tilaa, selvimmäksi vastaukseksi esiin nousi asiakirjahallintoa

hoitavan henkilöstön resurssipula. Tämä on yleistä monessa kunnassa ja vaikuttaa siihen, että kunnissa tehdään asiakirjahallinnon osalta vain välttämätön, mutta kehittämislle ei jää aikaa. Henkilöstön resurssipula vaikuttaa myös siihen, että arkistoinnin hoitoon ei jää aikaa. Päätearkistotyö on retuperällä ja arkistonhoitoa tehdään vain jos kaikelta muulta työltä jää aikaa.

Toiseksi isoksi heikkoudeksi koettiin myös sähköisen arkistoinnin tämän hetkinen tila. Vastaajien mielestä sähköinen arkistointi ja asiointi toteutuvat liian hitaasti ja muutoinkin ne ovat kovassa käymistilassa tällä hetkellä. On vaikea tietää mitä on odotettavissa ja millä aikataululla. Koettiin myös, että paperisen ja sähköisen maailman välillä vallitsee välitila, jossa toimintaa ei ole riittävästi ohjeistettu.

Heikkoudeksi koettiin myös sähköpostiviestintä. Sen vaarana on, että joitakin tärkeitä viestejä tai niiden liitteenä olevia virallisia asiakirjoja ei saada talteen. Ja vaikka tänä päivänä sähköpostiviestintä on niin kovin runsasta, niin oikeanlainen tiedonkulku on siitä huolimatta heikentynyt.

Haasteita tuntui olevan kovin monia, mutta ne voidaan nähdä myös mahdollisuuksina, sillä kysyttäessä heikkouksia ja mahdollisuuksia, niin tulokseksi saatiin samoja vastauksia.

Eräs mielenkiintoinen seikka, joka tuli tämän kysymyksen yhteydessä ilmi ja joka esiintyi vain yhdessä keskisuuren kunnan vastauksessa, oli oikeinkirjoittamisen ongelma. Vastaaja koki, että on vaikea löytää haluttua tietoa, jos esimerkiksi vierasperäiset nimet kirjoitetaan väärin. On yllättävää, että tämä asia tuli ilmi vain yhdessä vastauksessa. On varmasti yleisempää, että tietoa on vaikea löytää, jos oikeat hakusanat eivät toimikaan.

Mahdollisuudet

Asiakirjahallinnon tilan mahdollisuuksia kysyttäessä vastausten kirjo oli hyvin laaja. Parhaimmaksi mahdollisuudeksi koettiin sähköisen asioinnin, arkistoinnin ja allekirjoituksen kehittyminen tulevaisuudessa. Joissakin kunnissa odotetaan kokonaan paperittomaan asiakirjahallintoon siirtymistä, mutta tähän liittyy myös pelko siitä, että miten sitten toimitaan, jos tulee valtakunnallisesti isompikin sähkökatkos. Nyky-

yhteiskunnassa lähes kaikki toiminnot riippuvat sähköstä ja jos sähköntuotanto lakkaa voidaan yhdessä jos toisessa asiassa olla täysin halvaantuneita.

Monessa kunnassa sähköiseen asiointiin ollaan vasta siirtymässä, mutta se sähköinen palvelu, joka on jo monessa kunnassa käytössä, on Lupapiste-palvelu, jossa rakennuslupien hakeminen on siirretty sähköiseen palveluun. Tässä yhteydessä puhuttiin myös SAPA:sta, joka on viranomaisaineistojen arkistoinnin ja säilytyksen palvelukokonaisuus. Kuntien asiakirjahallinnossa SAPAa odotetaan kuin kuuta nousevaa, mutta samalla myös vähän epäillä.

Yksittäisiä tai korkeintaan muutaman kunnan vastauksissa esiin nouseviksi mahdollisuuksiksi koettiin myös keskitetty kirjaaminen, uuden asianhallintajärjestelmän käyttöönotto, tiedonohjaussuunnitelman eli TOS:sin laatiminen sekä joissakin kunnissa tulossa olevat sisäiset organisaatiouudistukset.

Uhat

KUUMA-seudulla asiakirjahallinnon tilaa uhkaaviksi tekijöiksi nähtiin selviten tulossa oleva SOTE -uudistus sekä valtakunnallinen SAPA -arkisto. Nämä eivät varsinaisia uhkatekijöitä ole, mutta niihin tuntuu asiakirjahallinnon ammattilaisten mielestä liittyvän niin paljon erilaisia epävarmuustekijöitä, kun ei tiedetä mihin päin ne lähtevät viemään kunnissa hoidettavaa asiakirjahallintoa.

Muita uhkatekijöitä, tai voitaisiinko ennemmin puhua epävarmuustekijöistä, tuntuivat olevan tulossa olevat henkilöstövaihdokset sekä lähitulevaisuudessa yhä enenevässä määrin sähköiseen asiointiin ja arkistointiin siirtyminen. Tämä sähköisyys luo myös uhkakuvan isoista tietoliikennekatkoksista jos ja kun kaikki aineisto on vain sähköisessä muodossa.

Yhtenä epävarmana asiana, jossa myös tunnuttiin näkevän riskejä, oli uuden asianhallintajärjestelmän käyttöönotto. Pelättiin, että mitä jos kaikki ei onnistukaan niin kuin on suunniteltu. Yksittäisiksi uhiksi koettiin myös kuntia jatkuvasti vaivaava resurssipula sekä epävarma taloustilanne.

6.3 Sähköinen asiointi ja arkistointi

Sähköisen asioinnin ja arkistoinnin tila on kunnissa selkeästi kahtia jakautunutta. Toisissa kunnissa sähköistymiselle ei ole vielä tehty yhtään mitään ja toisissa kunnissa sähköistymisen tielle on jo lähdetty. Tämä kahtiajako ei ole mitenkään riippuvainen kuntien koosta. On sekä pieniä että isoja kuntia joissa sähköistä asiakirjahallintoa ei ole vielä mitenkään aloitettu. Ne kunnat puolestaan joissa sähköistymiseen ollaan jo enemmän tai vähemmän siirrytty ovat yleisesti isoja kuntia.

Sähköisistä palveluista se mikä eniten on otettu käyttöön, on rakennusvalvonnan puolella oleva Lupapiste-palvelu. Tutkimusta tehdessä sai sen käsityksen, että jotenkin tästä palvelusta sähköistäminen on helpointa aloittaa. Eräässä suuressa kunnassa rakennusvalvonnan lisäksi Lupapiste-palvelun käyttöön on otettu myös maankäyttö ja kaupunkitekniikan osuus. Myös talous- ja henkilöstöhallinnon osalta ollaan muutamassa kunnassa siirrytty sähköiseen asiakirjojen säilytykseen. Kunnat ovat antaneet nämä tehtävät KuntaPro -konsernin hoidettavaksi. Tutkimuksen tekemisen jälkeen myös muutama muu KUUMA-kunta on siirtynyt käyttämään KuntaPron palveluita.

Eräässä suuressa kunnassa kommentoitiin, että sähköiseen arkistointiin siirtyminen ei ole ihan ykkösjuttu, sillä ennen sitä olisi tärkeää tiedonhallinnan yleisen tason parantaminen, joka heidän kunnassa aloitetaan uuden asianhallintajärjestelmän käyttöönotolla.

Sähköiseen arkistointiin liittyy myös digitointi. Tässäkin asiassa kunnat ovat hyvin eri tasolla. Ne kunnat joissa tämän asian suhteen ollaan pisimmillä, ovat kyllä niitä suurimpia kuntia. Eräässä suuressa KUUMA -kunnassa tässä ollaan kaikkein pisimmällä. He ovat takautuvasti digitoineet kaupunginhallituksen ja valtuuston vanhoja pöytäkirjoja sekä palkkakortteja ja luottamushenkilökortiston, jotka sitten tallennetaan Triplanin Tweb-järjestelmään.

Myös täällä tuli esiin tuo edellä mainittu SAPA. Sekä suuret että pienet kunnat toivoivat tämän arkistointipalvelun toteutumista.

6.4 Asiakirjahallinnon kehittäminen

Tutkimuksessa asiakirjahallinnon kehittämisestä kysyttiin kahdella aikajänteellä. Kysyttiin miten asiakirjahallintoa aiotaan kehittää sekä lähitulevaisuudessa että pitkällä aikavälillä.

Kysyttäessä asiakirjahallinnon kehittämistä lähitulevaisuudessa kuntien asiakirjahallinnon asiantuntijat tuntuivat olevan vastauksissaan hyvin pitkälti samoilla linjoilla, toki erojakin vastauksista löytyi. Eniten lähitulevaisuuden keskeisemmäksi painopisteeksi tuntui nousevan tiedonohjaussuunnitelman laatiminen. Seuraavaksi eniten tässä kysymyksessä vastauksia keräsi asianhallintajärjestelmän vaihtaminen uuteen tai olemassa olevan järjestelmän versiopäivittäminen. Syy miksi kunnat kehittävät tulevaisuudessa asianhallintajärjestelmiään, on se että uudet järjestelmät tukevat sähköiseen asiointiin ja arkistointiin siirtymistä. Kuntien tavoitehan on siirtyä mahdollisimman paljon asiointiin, joka tapahtuu alusta loppuun sähköisesti.

Asiakirjahallinnon kehittäminen pitkällä aikavälillä tuntui merkitsevän kunnille hyvin erilaisia vastauksia. Ainakin sen perusteella, että tätä kysyttäessä saatiin hyvin laaja kirjo erilaisia vastauksia. Toiset kunnat tuntuivat tekevät paljon suunnitelmia tulevaisuuden suhteen ja toisissa kunnissa taas elettiin enemmän hetkessä ja jätettiin tulevaisuuden suunnitteleminen vähemmälle.

Yksi yhteinen piirre kunnilla tuntui vastauksissaan kuitenkin olevan. Puolet kaikista kymmenestä KUUMA -kunnasta vastasi sähköisen arkistoinnin olevan yksi tärkeimmistä asiakirjahallinnon tulevaisuuden kehittämiskohteista pitkällä aikavälillä. Tällainen vastaus saatiin kaikenkokoisilta kunnilta. Nämä vastaukset tosin jakautuivat niin, että pienemmät kunnat suunnittelivat ottavansa sähköisen arkistoinnin jossain vaiheessa käyttöön kun taas suuremmat kunnat suunnittelivat jo aloittamansa sähköisen arkistoinnin kehittämistä.

Pitkän tähtäimen tulevaisuuden suunnitelmia tuntuivat olevan myös digitointi ja skannaus. Eräässä suuressa kunnassa ajateltiin digitoinnin jatkuvan vielä vuosikymmeniä ja toisessa pienemmässä kunnassa suunniteltiin kokousotsikoiden skannausta sillä siellä oli tavoitteena kaiken tiedon internetiin saattaminen.

Erä mielenkiintoinen vastaus joka tuli esille pitkän aikavälin asiakirjahallinnon kehittämistä oli erään kunnan asiakirjahallinnon asiantuntijan näkemys siitä että arkistot tarvitsevat lisää näkyvyyttä. Hänen mielestään arkistot jäävät auttamattomasti muiden muistiorganisaatioiden, kirjastojen ja museoiden, jalkoihin. Tämä tunnettavuuden lisääminen vaatisi hyvin pitkäjänteistä työtä ja luultavasti pitkän ajan toteutuakseen.

6.5 KUUMA-yhteistyö

Tehdyn tutkimuksen haastattelukysymyksissä ei kysytty mitään KUUMA-kuntien yhteistyöstä asiakirjahallinnon saralla, mutta siitä huolimatta kolmen suuren kunnan edustajaa halusi kommentoida tätä seikkaa. Vastaajat kertoivat, että alun perin piti toteuttaa yhteistyönä yhteinen tos-projekti, mutta tämä kuivui kokoon liian mahtipontisena. Projekti ei missään kohtaa päässyt edes alkamaan.

Kunnat myös kokevat, että on äärettömän vaikeaa tehdä yhteistyötä, koska eri kunnilla on käytössään eri asianhallintajärjestelmiä. Tosin pyrkimyksenä on että kunnat tekisivät yhdessä kilpailutuksia ja päätyisivät hankkimaan samoja järjestelmiä, kuten KUUMA-kunnista Järvenpää, Kirkkonummi ja Tuusula tekivät. Kunnat ovat myös eri vaiheissa sähköisen asioinnin ja arkistoinnin toteuttamisessa. Kaiken kaikkiaan kunnat ovat asiakirjahallintonsa suhteen hyvin erilaisissa tilanteissa ja niillä saattaa myös olla eri käsityksiä sen suhteen mikä on asioiden tärkeysjärjestys esimerkiksi tulevaisuuden asiakirjahallinnon kehittämisen suhteen.

Tänä päivänä koetaankin, että KUUMA-yhteistyö on enemmänkin keskustelukerhona toimimista ja oivallinen tilaisuus verkostoitua ja saada vertaistukea. KUUMA-kuntien asiakirjahallinnosta vastaavia henkilöitä kokoontuu yhteen kahdesta neljään kertaa vuodessa.

7 YHTEENVETO

Kaiken kaikkiaan täytyy todeta, että KUUMA-kunnissa ollaan suurimmalta osalta varsin tyytyväisiä oman kunnan asiakirjahallinnon tilaan. Suurin osa vastaajista piti oman kuntansa tilannetta hyvänä ja jonkun suuren kunnan edustaja jopa erittäin hyvänä. Tosin muutamassa kunnassa oltiin hieman varovaisempia tuon hyvän arvosanan suhteen. Eräs suuri kunta kuvaili tilanteensa asiakirjahallinnon suhteen olevan hyvän ja tyydyttävän välillä, tarkentaen että paljon on tekimistä mutta suoriudutaan kyllä. Toisessa pienemmässä kunnassa arveltiin tilanteen olevan hyvän ja kohtuullisen välillä. Täällä kunnassa koettiin, että jos resursseista oikeasti pidetään huolta myös kehittämisessä, niin tulevaisuus näyttää hyvältä.

Yhdessä suuressa kunnassa asiakirjahallinnon tilaa pidettiin kohtalaisena siitä syystä, että he kokivat, että parannettavaa on mutta sitä nyt on aina. Yhdessä pienemmistä kunnista tuntui että asiakirjahallinnon tila on huono johtuen kaikenlaisesta resurssipulasta.

Loppuyhteenvetona voidaan todeta, että jokainen kunta on yksilöllinen ja niissä koetaan asioita vähän eri tavalla vaikka samojen asioiden kanssa painiskellaankin. Näitä samoja asioita saatiin hyvin selville tuon SWOT -analyysin nelikentän avulla. Vastauksissa oli eroja, mutta jotkut piirteet nousivat selvimmin esille.

Yleisimpinä asiakirjahallinnon vahvuutena pidettiin henkilöstön ammattitaitoa. KUUMA-kuntien asiakirjahallinnossa on ammattitaitoista henkilökuntaa töissä. Heikkouksista taas yleisin tuntui olevan resurssipula. Tehdään se mitä ehditään ja jotkut asiat vain joutuvat odottamaan vuoroaan. Yksi tällainen ikuisuustehtävä tuntui olevan paperiarkiston hoitaminen.

Kunnallisen asiakirjahallinnon mahdollisuutena nähtiin se että Suomessa ollaan vihdoin ja viimein kovalla vauhdilla siirtymässä sähköisen asiointiin, arkistointiin ja allekirjoitukseen. Sähköistymiseen liittyy paljon suunnitelmia ja odotuksia. Tosin haastattelukysymyksiin vastanneet kokivat myös että mahdollisuudet voivat olla myös uhkia ja toisin päin. Vastaajia tuntui epäilyttävän se miten tulossa oleva sote-uudistus ja valtakunnallinen SAPA -palvelu pystyvät kuntia käytännössä palvelemaan.

LÄHTEET

Arkistolaitos. 2013. Arkistowiki. Asiakirjahallinnan sanasto. http://wiki.narc.fi/arkistowiki/index.php/Luokka:Asiakirjahallinnan_sanasto. Viitattu 11.4.2017.

Arkistolaitos. 2011. Kunnallisen asiakirjahallinnon opas. http://wiki.narc.fi/arkistowiki/index.php/Kunnallisen_asiakirjahallinnon_opas. Viitattu 13.4.2017.

Arkistolaitos. 2005. Sähköinen asiointipalvelu. <http://www.narc.fi/asiointikaavio/>. Viitattu 10.4.2017.

Arkistolaki (23.9.1994/831)

Eskola, Jari & Suoranta, Juha. 2008. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Osuuskunta Vastapaino.

Haastattelu: tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus. Toim. Johanna Ruusuvuori & Liisa Tiittula. 2005. Tampere: Vastapaino.

Haastattelun analyysi. Toim. Johanna Ruusuvuori & Pirjo Nikander & Matti Hyvärinen. 2010. Tampere: Vastapaino.

Hallintolaki (6.6.2003/434)

Harjula, Heikki & Prättälä, Kari. 2015. Kuntalaki: taustat ja tulkinnat. Helsinki : Talentum.

Henttonen, Pekka. 2015. Johdatus asiakirjahallinnan tutkimukseen. Helsinki. Avain.

Heuru, Kauko. 2003. Hyvä hallinto. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Heuru, Kauko & Mennola, Erkki & Ryyänen, Aimo. 2011. Kunta: kunnallisen itsehallinnon perusteet. Tampere: Tampere University Press.

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena. 2011. Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Gaudeamus Helsinki University Press.

<http://www.kuuma.fi/>. Viitattu 25.3.2017.

<https://www.sipoo.fi/fi/ajankohtaista/?itemid=53012&a=viewItem>. Viitattu 25.3.2017.

JUHTA. 2015. JHS 191. Tiedonohjaussuunnitelman rakenne. Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta JUHTA. <http://docs.jhs-suositukset.fi/jhs-suositukset/JHS191/JHS191.pdf>. Viitattu 7.10.2017.

Kananen, Jorma. 2015. Opinnäytetyön kirjoittajan opas – Näin kirjoitan opinnäytetyön tai pro gradun alusta loppuun. Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisuja 202. Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Kananen, Jorma. 2017. Laadullinen tutkimus pro graduna ja opinnäytetyönä. Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisuja 234. Suomen yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Kansallisarkisto. Julkisen hallinnon sähköiset palvelut. <http://www.arkisto.fi/fi/palvelut/julkisen-hallinnon-saehkoeiset-palvelut>. Viitattu 13.4.2017

Kansallisarkisto. Palvelut viranomaisille. <https://www.arkisto.fi/fi/viranomaisille>. Viitattu 13.4.2017.

Klareld, Ann-Sofie. 2015. The ”middle archive” exploring the practical and theoretical implications of a new concept in Sweden. Records Management Journal, 25(2), 149–165.

Kuntalaki (10.4.2015/410)

Laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista (29.6.2016/571)

Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (24.1.2003/13)

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (21.5.1999/621)

Lybeck, Jari. 2006. Arkistot yhteiskunnan toimiva muisti: Asiakirjahallinnon ja arkistotoimen oppikirja. Helsinki: Arkistolaitos.

Mäenpää, Olli. 2002. Hyvän hallinnon perusteet. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut.

Mäenpää, Olli. 2008. Julkisuusperiaate. Helsinki: WSOY pro.

Nyholm, Inga & Stenvall, Jari & Airaksinen, Jenni & Pekkola, Elias & Haveri, Arto & af Ursin, Klaus & Tiuhonen, Seppo. 2016. Julkinen hallinto Suomessa. Helsinki: Tietosanoma.

Pan, Weimei. 2017. The implementation of electronic recordkeeping systems: An exploratory study of socio-technical issues. Records Management Journal, 27(1), 84-98.

Standardi SFS-ISO 15489–1:2007. Tieto ja dokumentointi. Asiakirjahallinto. Osa 1: Yleistä. Helsinki 2007.

Suomen perustuslaki (11.6.1999/731)

Tietoyhteiskunnan kehittämiskeskus ry. 2005. Sähköinen arkistointi. <http://www.tieke.fi/pages/viewpage.action?pageId=3441232>. Viitattu 10.4.2017.

Tikkanen, Juhani. 2002. Näkemyksiä sähköiseen asiointiin. Arkisto. Arkistoyhdistyksen julkaisuja 8, s. 199–213. Helsinki.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli. 2018. Laadullinen tutkimus ja sisällön analyysi. Uudistettu laitos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Valtiovarainministeriö. 2016. ”KaPA-laki” <http://vm.fi/kapa-laki>. Viitattu 12.4.2017.

Valtiovarainministeriö. 2016. SAPA: Sähköisten viranomaisaineistojen arkistoinnin ja säilytyksen palvelukokonaisuus. Valtiovarainministeriön julkaisu – 26/2016. Valtioneuvosto.

Valtonen, Marjo Rita. 2005. Tapaustutkimus poliisin esitutkinnan dokumentoinnista: asiakirjahallinnan näkökulma. Arkistoyhdistyksen julkaisuja 10. Helsinki.

Valtonen, Marjo Rita & Henttonen, Pekka. 2011. Ote informaatiosta. Johdatus informaatiotutkimukseen ja interaktiiviseen mediaan. BTJ Finland Oy. Helsinki.

Vehkalahti, Kimmo. 2014. Kyselytutkimuksen mittarit ja menetelmät. Oy Finn Lectura Ab.

Vellino, André & Albets, Inge. 2016. Assisting the appraisal of e-mail records with automatic classification. *Records Management Journal*, 26(3), 293-313.

Voutilainen, Tomi. 2012. Oikeus tietoon: informaatio-oikeuden perusteet. Helsinki: Edita.

Vuodesta sataan: sähköisten asiakirjojen hallinta ja säilyttäminen. 2009. Helsinki. Liikearkistoyhdistys ry:n julkaisuja 18.

Vuorinen, Tero. 2013. Strategiakirja: 20 työkalua. Helsinki: Talentum.

LIITTEET

LIITE 1: HAASTATTELUKYSYMYKSET

Haastattelukysymykset

1. Kunta, jossa työskentelet
2. Virka-asemasi organisaatiossa
3. Mikä on kuntaorganisaationne rakenne? Miten asiakirjahallinto sijoittuu tähän organisaatioon? Onko sen rakenne muuttunut vuosien kuluessa? Ja minkälaisia uudistuksia tai muutoksia asiakirjahallinnon organisaatiossa on tehty?
4. Mitkä koette kuntanne asiakirjahallinnon vahvuuksiksi tällä hetkellä?
5. Onko kuntanne asiakirjahallinnossa joitakin sellaisia haasteita tai vaikeuksia, joiden koette heikentävän kuntanne asiakirjahallinnan tilaa tällä hetkellä? Jos on, niin mitä / minkälaisia?
6. Minkälaisia mahdollisuuksia näette kuntanne asiakirjahallinnon kehittämisessä tulevaisuudessa?
7. Onko näköpiirissä jotain minkä pelkäätte uhkaavan kuntanne asiakirjahallinnon tilaa tulevaisuudessa?
8. Miten sähköinen arkistointi on kunnassanne hoidettu? Ja jos ei ole hoidettu, niin miksei ole hoidettu? Ja jos on hoidettu, niin mitä sähköiselle aineistolle tehdään?
9. Mitkä ovat asiakirjahallinnon kehittämisen keskeiset painopisteet ja haasteet lähitulevaisuudessa? Miksi? Onko tulevaisuuden suunnitelmia sen suhteen miten asiakirjahallintoa aiotaan kehittää?
10. Mikä on kokonaiskäsityksenne kuntanne asiakirjahallinnan tilasta tällä hetkellä?